جمهورية السودان

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة شندي
كلية الدراسات العليا والبحث العلمي

عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب :

الأمين علي الأمين عبد السلام

إشراف الدكتور :

أحمد المصطفى محمد صالح

نوفمبر 2015م

صفر 1437هـ

بسم الله الرحمن الرحيم

آيــة

قال تعالى :

(إِنَّ اللَّهَ يَـأْمُرُكُمْ أَنْ تُـؤَدُّوا الْأَمَانَـاتِ إِلَـى أَهْلِهَـا وَإِذَا حَكَمْـتُمْ بَـيْنَ النَّـاسِ أَنْ تَحْكُمُـوا بِالْعَـدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِـعِمَّـا يَعِظُكُـمْ بِـهِ إِنَّ اللَّهَ كَـانَ سَمِيعًا بَـصِيرًا)﴿٥٨﴾

صدق الله العظيم

سورة النساء الآية 58

إهداء

إلي عاشقي ركب رسول الله صلي الله عليه وسلم

إلى من أمرني ربي أن أخفض لهما جناح الذل من الرحمة

وكانوا سبباً في وجودي و سهلوا لي درب العلم و المعرفة

والدتي ووالدي ...

متعهما الله بالصحة و العافية

إلي الذين كانوا سبباً في توفيقي

و لم يبخلوا على و كانوا سبباً في نجاحي و توفيقي

إلي ما أنا عليه اليوم

أشقائي الأعزاء حفظهم الله ....

إلي كل من علمني حرفا

أساتذتي الأجلاء ...

شكر و تقدير

الحمد لله رب العالمين حمداً يوافي نعمه و يكافئ مزيده حمداً كما ينبغي لجلال وجهه و عظيم سلطانه و الصلاة و السلام علي سيدنا محمد صلي الله عليه وسلم و علي آله و صحبه أجمعين .

الحمد لله الذي أسبغ علي نعمه الظاهرة و الباطنة و منّ على بإتمام هذا البحث و شملني بالتوفيق و السداد و قال رسول الله صلي الله عليه وسلم : (من لا يشكر الناس لا يشكر الله).

و الشكر أولاً لله سبحانه وتعالي على ما أنعمه على بكل شئ و الشكر و التقدير العميق لكل من ساهم و ساعد في انجاز هذا البحث و اخص بالذكر الدكتور / أحمد المصطفي محمد صالح الذي قدم لي الإرشاد و النصح السديدين و الذي لم يبخل بنصحه و علمه ووقته و الصبر على ترددنا عليه وحسن إرشاده و توجيهاته التي أعانتني كثيراً و أخص بالشكر أيضاً كلية القانون جامعة شندي التي نهلت من فيضها قسم القانون العام و كل الأساتذة بالجامعة و أخص بالشكر أيضاً مكتبة جامعة شندي كلية القانون الذين لم يبخلوا على و أمدوني بكثير من المراجع و النصح و لمكتبة جامعة امدرمان الإسلامية و الشكر موصول لمكتبة الزهراء شندي علي الجهد المقدر و المبذول .

والشكر إلي كل من وقف بجانبي و ساعدني ،،،،

خطة البحث:

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع في الآتي:

1/ أن القرار الإداري هو من أهم الأعمال التي تقوم بها الإدارة.

2/ أن عيب عدم الاختصاص هو من أكثر العيوب تأثيراً علي القرار الإداري.

أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب اختيار الموضوع إلي الآتي:

1/ الوضع الراهن الذي تصدرته القرارات الإدارية حيث أصبح أي شخص يصدر القرارات دون الالتفات إلي العيوب التي تؤثر في هذا القرار.

2/ ضياع كثيرا من حقوق الأفراد نتيجة لهذه القرارات المعيبة .

3/ حتى يتمكن القارئ من الإلمام بعيب عدم الاختصاص و طريقة الطعن في القرار الإداري.

الدراسات السابقة:

لم أجد بحثا مستقلاً يتناول موضوع الدراسة ، وقد تصفحت عدد من البحوث المتعلقة بالقانون الإداري ولكن لم أجد بحث يتناول عيب عدم الاختصاص .

صعوبات البحث:

1/ عدم تناول عيب الاختصاص في المراجع السودانية بصورة واسعة و عدم تناوله بشئ من التفصيل.

2/ تبعثر المادة العلمية في الكتب و المراجع.

مشاكل البحث:

1/ ماهية القرار الإداري ؟

2/ هل يترتب على مخالفة عيب عدم الاختصاص نتائج ؟

3/ هل لعيب الاختصاص تأثيرعلي القرار الاداري ؟

حدود البحث:

تناولت هذا الموضوع من خلال القانون الإداري السوداني مقارنة بقوانين بعض الدول مثل فرنسا و مصر و انجلترا مقارنة مع القوانين الأخرى.

منهج البحث:

لقد اتبعت منهجاً استنباطياً يميل إلي جعل القانون الإداري السوداني مجالاً للمقارنة بين الفقه الإداري الإسلامي و القانون الإداري الفرنسي و المصري و الانجليزي و التركيز علي المسائل لحل الخلاف و الترجيح بينها مع توضيح رأيي في المسائل بقدر الإمكان.

مستخلص البحث

تم اختيار موضوع هذا البحث نسبة لأن القرارات التي تصدرها جهات الإدارة أثناء ممارستها مهامها قد يتلبث بها شئ من الخطأ و الصواب و التي تؤدي إلي سلب الأفراد حقوقهم و من أكثر هذه العيوب تأثيراً علي القرار الإداري هو عيب عدم الاختصاص الذي يصل إلي حد بطلان القرار الإداري.

يهدف هذا البحث الي توضيح أهمية عدم الاختصاص في القرارات الادارية التي قد تؤدي إلي ضياع كثيراً من حقوق الأفراد نتيجة لهذه القرارات المعيبة ، و كذلك حتى يتمكن القارئ من الإلمام بعيب عدم الاختصاص و طريقة الطعن في القرار الإداري.

وللوصول الي تلك الاهداف ، تناولت في هذا البحث القانون الإداري السوداني مقارنة بقوانين بعض الدول مثل فرنسا و مصر و انجلترا مقارنة مع القوانين الأخرى.

وفي هذا البحث توصلت الي أن عيب عدم الإختصاص يشتمل على جميع العيوب الأخرى المتمثلة فى عيب إساءة إستعمال السلطة – عيب مخالفة الشكل – عيب مخالفة القانون. كما توصلت ايضا الي أن عيب عدم الاختصاص البسيط الذى يصيب القرار الاداري هو أقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم وأنه إذا كان العيب جسيم يكون القرار معدوماً أما إذا كان بسيط يكون القرار قابلاً للإبطال . كما توصلت ايضا الي ان عدم

الإختصاص يترتب عليه عدة نتائج منها : الإلغاء – التعويض – الإجبار – المنع – التقرير.

وخلصت في هذا البحث الي أنه لابد من إنشاء مبادئ وقواعد جديدة بواسطة القضاء الإداري لتواكب التطور في الأمور المستجدة حتي يتحقق التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد . كما خلصت الي انه يجب علي المشرع أن يدمج جزاء التعويض مع جزاء الإلغاء بأن يجعل جزاء التعويض أثراً للإلغاء وليس جزاءاً قائماً بزاته بأن يقول جزاء الإلغاء مرتباً عليه التعويض.

Abstract

For the seriousness of the defects in managers' decisions that might lead to the loss of the rights of individuals, this study is conducted. The non-jurisdiction is a big defect that rises to abolition.

This study aims at highlighting the seriousness of non-jurisdiction and how to attack an administrative decision.

To attain the above objectives, the study compared and contrasted the Sudanese administrative laws with those of France, Egypt and England.

The study found out that the non-jurisdiction defect includes many other defects like: the abuse of power, non-conformity and contravention of law. It found that the simple non-jurisdiction is less serious than the major one as the non-jurisdiction resulted in: abolition, compensation, coercion, prohibition and decision.

The study recommended the following:

- The administrative judiciary should issue out new principles and bases to establish a balance between personal and public interests.
- The legislature is to merge abolition with compensation i.e. abolition consequently deserves compensation.

مقدمة:

الحمد لله رب العالمين و العاقبة للمتقين و أفضل الصلاة و أتم التسليم علي سيدنا محمد خاتم النبيين و إمام المرسلين كل ما ذكره الذاكرون و كلما غفل عن ذكره الغافلون و علي آله و صحبه و التابعين إلي يوم الدين.

إن القرارات التي تصدرها جهات الإدارة أثناء ممارستها مهامها قد يتلبث بها شئ من الخطأ و الصواب و التي تؤدي إلي سلب الأفراد حقوقهم و من أكثر هذه العيوب تأثيراً علي القرار الإداري هو عيب عدم الاختصاص الذي يصل إلي حد بطلان القرار الإداري.

و الاختصاص أمر مهم في مجال العمل الإداري وهو يمنع أي موظف من الاعتداء علي اختصاصات موظف أخر ويجعله يمارس سلطته في حدود الاختصاص المحددة له، فإذا خرج عن هذه السلطات و الاختصاصات هنا يكون قد ارتكب عيب عدم الاختصاص و الذي سوف أتناوله في هذا البحث ، هنالك جانب مهم قد غفلت عنه الأنظمة الحاكمة وهو الجانب التربوي و لابد من بناء تلك الأنظمة على أساس التقوي والإيمان و العمل علي ترسيخ القيم الفاضلة في نفوس أولي الأمر و الاعتراف لله تعالي بالحاكمية علي أساس أولي الأمر هم خلفاء الله تعالي في أرضه و يأتمرون بأوامره و ينتهون بنواهيه لإقامة دولة العدل و القسط عبادة خالصة لله تعالي وحده لا شريك له ، و ليست العبرة بالتشريعات التي تؤكد علي احترام مبدأ المشروعية و ما تسنه من مبادئ توافق أحكام الشرع الإسلامي إنما العبرة بالتسليم لتلك المبادئ ليس فقط بواسطة الإدارة والقضاء و إنما بواسطة الأنظمة الحاكمة نفسها علي وجه الخصوص.

هيكل البحث:

الفصل التمهيدي :

الفصل الأول: ماهية و نشأة وتطور القانون الإداري

المبحث الأول : مفهوم القانون الإداري

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري لغة واصطلاحاً

المطلب الثاني: تعريف القانون الإداري قانوناً و قضاءاً

المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري و تطوره في الأنظمة القانونية

المطلب الأول: نشأة القانون الإداري و تطوره في الإسلام

المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري و تطوره في فرنسا و مصر

المطلب الثالث: نشأة القانون الإداري و تطوره في انجلترا و السودان

المبحث الثالث : تعريف القرار الإداري و عناصره

المطلب الأول : تعريف القرار الإداري لغة و اصطلاحا

المطلب الثاني : عناصر القرار الإداري

الفصل الثاني: عيب عدم الاختصاص

المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص

المطلب الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص في اللغة و الاصطلاح و الفقه

المطلب الثاني: تعريف الاختصاص في القانون

المبحث الثاني: مصادر الاختصاص

المطلب الأول: المصادر المباشرة

المطلب الثاني : المصادر غير المباشرة

المبحث الثالث: أنواع الاختصاصات

المطلب الأول: الاختصاص الشخصي

المطلب الثاني : الاختصاص الموضوعي

المطلب الثالث: الاختصاص الزماني

المطلب الرابع: الاختصاص المكاني

المبحث الرابع: صور عيب عدم الاختصاص

المطلب الأول : عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)

المطلب الثاني: عدم الاختصاص البسيط

الفصل الثالث:شروط عيب عدم الاختصاص و الآثار المترتبة عليه

المبحث الأول: الشروط التى يجب توافرها لرفع الدعوى

المطلب الأول :المصلحة

المطلب الثانى:الميعاد

المبحث الثانى : الآثار المترتبة على رفع الطعن

المطلب الأول: طبيعة وقف التنفيذ

المطلب الثانى:شروط وقف التنفيذ

المطلب الثالث : أثر الحكم بوقف التنفيذ

المبحث الثالث:قبول دعوى الطعن

المطلب الأول:الإلغاء

المطلب الثانى:التعويض

المطلب الثالث:المنع

المطلب الرابع: التقرير

الفصل الأول

تمهيدي

ماهية و نشأة وتطور القانون الإداري

المبحث الأول : مفهوم القانون الإداري

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري لغة واصطلاحاً

المطلب الثاني: تعريف القانون الإداري قانوناً و قضاءاً

المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري و تطوره في الأنظمة القانونية

المطلب الأول: نشأة القانون الإداري و تطوره في الإسلام

المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري و تطوره في فرنسا و مصر

المطلب الثالث: نشأة القانون الإداري و تطوره في انجلترا و السودان

المبحث الثالث : تعريف القرار الإداري و عناصره

المطلب الأول : تعريف القرار الإداري لغة و اصطلاحا

المطلب الثاني : عناصر القرار الإداري

المبحث الأول

مفهوم القانون الإداري

المطلب الأول: تعريف القانون الإداري لغةً واصطلاحاً:

أولاً تعريف القانون:

1/ تعريف القانون لغة :

ذهب البعض على أن كلمة قانون عربية الأصل وذهب أخرون على أنها غير عربية الأصل وبعضهم رأى أنها مستعربة ، والقن العبد إذا ملك هو وأبواه يستوي فيه الاثنان والجمع والمؤنث وربما قالوا عبيد (أقنان) ثم يجمع على أقنة بالضم أعلى الجبل مثل القلة والجمع قنان مثل برمة وبرام وقيل أنها من لفظ قنة وقنات والقنينة بالكسر والتشديد فيه الشراب والجمع قناني والقوانين الأصول الواحد قانون وليس بعربي .[1]

من رأى أنها عربية الأصل قال أنها من لفظ (قن) ويعنى تتبع أخبار الشئ للإمعان في معرفته ونجد بعض الكتاب العرب استعمل لفظ قانون فى كتاباتهم من أولئك ابن خلدون.[2] وأيضاً استعملت كلمة قانون ويريدون بها (النظرية) مثلاً فابن سينا[3] الذي ألف كتابه في قواعد الطب وأطلق عليه اسم القانون[3] .

---

[1] / محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي / مختار الصحاح / دار الجيل / بيروت / بدون ت / بدون ط / بدون ج / ص232 .

[2] / عبد الرحمن بن محمد بن خلدون الحضومي ولد عام 1332م مؤرخ عربي تونسى تتلمذ وخدم الدولة المرينية في فارس بالمغرب الأقصى طوال حياته ، مؤسس علم الإجتماع الحديث ، ترك تراثاً ما زال ممتداً حتى الآن . توفي ابن خلدون في مصر عام 1406م وتم دفنه قرب باب النصر بشمال القاهرة / www.wikipedia . coom / يوم 2015/10/10م الساعة 10:15 مساء .

[3] / أبو على الحسين بن عبد الله بن على بن سينا ، عالم مسلم فارسي ، اشتهر بالطب والفلسفة واشتهر بها ، ولد في قرية أفشنة بالقرب من بخاري في أوزبكستان حالياً ، من أب من مدينة بلخ في أفغانستان حالياً وأم قروية ، ولد في سنة 370هـ * 980م ، توفي في مدينة همدان في ايران حالياً سنة 427هـ – 1037م ، عرف باسم الشيخ الرئيس وسماه الغربيون بأمير الأطباء وأبو الطب الحديث ، ألف 200 كتاب في مواضيع مختلفة والعديد منها يركز على الطب والفلسفة ، وهو أول من كتب عن الطب في العالم وأشهر أعماله كتاب الشفاء وكتاب القانون في الطب / www.wikipedia . coom / يوم 2015/10/10م الساعة 10:30 مساء .

3/ حاج آدم حسن الطاهر / المدخل لدراسة القانون / الخرطوم / ط2 / 2013م / بدون ج/ ص2–3 .

وقد عرف الجرجاني[1] كلمة (القانون) بأنه أمر كلي منطبق على جميع جزئياته التى يتعرف أحكامها منه ، ومن نسبه إلى أصل أجنبي فقد قال أنه مأخوذ من كلمة لاتينية ويرى البعض أن كلمة القانون مشتقة من أصل لاتيني (جوسيتس) أى العدالة والقسطاط وهو الميزان الذي يعبر عن العدالة أيضاً[2] .

2/ تعريف القانون اصطلاحاً :

يعرف بأنه مجموعة القواعد التي تنظم العيش في جماعة ، والتي يجب على الكافة احترامها احتراماً تكفله السلطة العامة بالقوة عند الإقتضاء[3] .

وعرف أيضاً بأنه :

مجموعة القواعد العامة المجردة التى تحكم سلوك الأفراد في المجتمع والمقترنة بالجزاء دنيوي والتي تلزمهم السلطة العامة باحترامها ولو بالقوة إذا لزم الأمر[4] .

ثانيًا تعريف الإدارة لغة واصطلاحًا :

1/ تعريف الإدارة فى اللغة :

دور شيئاً يدور دوراناً وأدرته أنه دورته فإدارة غير واستدرت أى مداورة الشئون ومعالجتها[5] .

2/ تعريف الإدارة اصطلاحاً :

---

[1] / أبو بكر عبد القاهر بن عبد الرحمن الجرجاني ، أخذ النحو بجرجان عن أبي الحسين محمد بن حسن ، كان الجرجاني شغوفاً بنهل العلم خصوصاً كتب النحو والأدب فصنف شرحاً حافلاً للايضاح يتكون من ثلاثين مجلداً وله إعجاز القرآن ومختصر شرح الايضاح وكتاب العوامل وله العمدة في التصريف ، والجمل وغير ذلك وكان شافعياً عالماً وأشعرياً ذا نسك ودين ، توفي سنة 741هـ – 1078م / . www.wikipedia coom / يوم 2015/10/10م الساعة 11:30 مساء .

[2] / حاج آدم حسن الطاهر / المدخل لدراسة القانون /مرجع سابق/ ص2–3 .

[3] / عباس محمد طه / مدخل القانون / الخرطوم / بدون ناشر / بدون ط / بدون ج / بدون ت / ص3 .

[4] / عبد المنعم فرج الصدة / أصول القانون / منشأة المعارف الإسكندرية / 1994م / بدون ط / بدون ج / ص11–12 .

[5] / محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي / مختار الصحاح / دار الجيل / بيروت / بدون ط / بدون / ج بدون ت / ص528 .

وهي استخدام القوى البشرية والمالية في المجتمع بهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة وفي تعريف أكثر بياناً أنها هي ممارسة الأجهزة والتنسيق والرقابة فيما يتعلق بالقوى البشرية والأموال المتاحة لها في سبيل تحقيق الأهداف التي ترمي إليها سياسة الدولة[1] .

الإدارة العامة قد ينظر إليها كنشاط ، وقد ينظر إليها كعضو فهي :

في المعيار الموضوعي أو المادي : نشاط السلطة التنفيذية في التنفيذ اليومي للقوانين وإشباع الحاجات العامة.

أما في المعيار الموضوعي : الهيئات العامة القائمة على هذا النشاط بدءاً من رئيس الجمهورية حتى أصغر العاملين في الإدارة المركزية والإدارة المحلية[2] .

يلاحظ مما سبق أن الإدارة وهي التي تهدف إلى إستخدام القوة البشرية وذلك لتنفيذ سياسة وأهداف الدولة .

[1] / أحمد شوقي محمود / مبادئ الإدارة العامة / القاهرة / 1987م / بدون ناشر / بدون ط / بدون ج / ص6 .

[2] / مصطفى أبو زيد فهمي / القانون الإداري / دار الجامعة / القاهرة / 1992م / بدون ط / بدون ج / ص7 .

المطلب الثاني : تعريف القانون الإداري قانوناً وقضاءاً :

أولاً تعريف القانون الإداري قانونًا :

هـو مجموعـة القواعـد التـى تتعلـق بتنظـيم السـلطات الإداريـة وتكوينهـا وتحديـد اختصاصاتها وتنظيم العلاقات والروابط بين هذه السلطات بعضها ببعض وبينها وبين الأفراد والهيئات الخاصة من ناحية أخرى كما يشمل القواعد التي تتعلق بتنظيم القضاء الإداري وإجراءات المرافعات أمامه[1] .

وعرف أيضاً :

هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم السلطة الإدارية ونشاطها والرقابة عليها[2] .

وعرف أيضاً : أن له معنيان متباينان :

أ/ المعنى العضوي :

ومفاده أن الإدارة هي مجموعة منظمات تقوم بتحقيق تدخل الدولة الحديثة في حياة الأفراد اليومية وذلك تحت إشراف السلطات المركزية كرئيس الجمهورية والوزراء والمحافظين ومن يليهم والسلطات اللامركزية الإقليمية كمجالس المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى وغير الإقليمية كالعمليات العامة .

[1] / يوسف حسين بشير / القانون الإداري / الخرطوم / ط3 / 1997م / بدون ناشر / بدون ج / ص3 .

[2] / مصطفى أبو زيد فهمي / القانون الإداري /مرجع سابق / ص7 .

ب/ معنى وظيفي :

وفحواه أن الإدارة هي النشاط الذي تحققه الهيئات السالفة ويؤدي إلى اتصال الإدارة (بمعناها) الأول بالأفراد فيجعلهم مستفيدين من الخدمات التي تؤديها المرافق العامة أو مستحقين لتعويض ناتج عن تصرف خاطئ صادر من إحدى الهيئات الإدارية.

والقانون الإداري بصفة عامة هو ذلك القانون الذي ينطبق على الإدارة بمعنييها السابقين فيحكم الهيئات الإدارية في قيامها بوظيفتها الإدارية[1].

وقد ذهب فريق من فقهاء القانون العام في فرنسا أن القانون الإداري له معنيان :

معنى واسع ومعنى ضيق ، فالقانون بالمعنى الضيق يقتصر على المبادئ والأحكام ذات الطبيعة الخاصة التي تميزه عن القانون المدني ، أما القانون الإداري بالمعنى الواسع فيشمل كل المبادئ والأحكام التى تحكم السلطات الإدارية بما في ذلك المبادئ والأحكام المستعارة من القانون المدني والتى تعتبر أحكام إدارية ومدنية[2].

كما تم تعريفه أيضاً بأنه :

ذلك الفرع من القانون العام الذي يتصل بالإدارة من حيث تنظيمها وبيان أجهزتها المختلفة وكيفية تشكيلها ، ومن حيث نشاطها وما تمارسه من أعمال ووسائلها في ممارسة أنشطتها المختلفة ، أو هو بإختصار قانون الإدارة حيث يرتبط تعريف القانون الإداري إرتباطاً حتمياً ولازماً بتعريف كلمة الإدارة كما تم تعريفه أيضاً بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بتنظيم الإدارة العامة وتحكم نشاطها وتبين كيفية الفصل في منازعاتها[3] .

---

[1] / سليمان محمد الطماوي / الوجيز في القانون الإداري / 1996م / بدون ناشر / بدون مكان نشر / بدون ط / بدون ج / ص5 .

[2] / محمد فؤاد مهنا / مبادئ وأحكام القانون الإداري / مؤسسة شباب الجامعة / مصر / 1973م / بدون ط / بدون ج / ص4 .

[3] / أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإداري / 2005م / بدون ناشر / بدون مكان نشر / ط1 /بدون ج / ص6-7 .

وعرف أيضاً : هو مجموعة القواعد القانونية التي تبين كيفية أداء السلطة التنفيذية لوظيفتها الإدارية وعرف أيضاً أنه القانون الذي يتضمن القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بإعتبارها سلطة عامة يصنف القانون الإداري أنه من طائفة القانون العام الخارجي يشمل القانون الدولي العام، وهنالك القانون الخاص فينظم نشاط الأفراد ويحكم العلاقات بينهم و بين الدولة أو إحدى هيئاتها عندما تظهر بمظهر الأفراد العاديين أى ليس بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وإمتيازات إستثنائية وهذه التقسيمات حسب القانون اللاتيني[1].

ومما سبق يتضح أن القانون الإداري وفق المدلول الواسع أن الشخص الطبيعي وجهة الإدارة سواء أمام القانون ، أى أن الشخص الطبيعي يحق له أن يقاضي الحكومة ولكن القضاء الإداري وفق المدلول الضيق أو الفني أن القضايا الإدارية لا بد أن تخضع لقضاء متخصص أى أنها تطبق على الإدارة فقط .

يلاحظ من التعاريف أن القانون الإداري أنه مجموعة من القواعد التي تحكم سلوك الإدارة وأن القانون الإداري بصفة عامة هو ذلك القانون الذي يطبق على الإدارة بمعنييها السابقين فيحكم الهيئات الإدارية في قيامها بوظيفتها الإدارية.

[1] / حاج آدم حسن الطاهر / القانون الإداري وأجهزة الرقابة على أعمال الإدارة في السودان / المكتبة الوطنية / السودان / ط 3 / 2014م / بدون ج / ص1-2 .

ثانيًا تعريف قانون القضاء الإداري :

وهو ذلك الطعن الذي يصنع فيه الشخص أمام القضاء إدعاءً قانونياً يتبع الإجراءات والأشكال المفروضة بهدف الحصول على نتيجة معينة بواسطة حكم قضائي ، وربما كانت الفكرة العامة أن المحاكم بوصفها مؤسسات تنشئها الدولة تفصل في الخصومة بإنزال القواعد القانونية على وقائع الخصومة ، ومن ذلك أيضاً ما يصدر عن هيئات التحكيم فالأحكام التي تصدر عن هذه المؤسسات حينما تصبح نهائية تحوز حجية الشئ المقضى فيه فالقضاء الإداري المعاصر اليوم والذي هو من صنع قضاء المظالم بالأمس يعرف بأنه نوع من القضاء مستقل عن القضاء العادي ينظر بصورة عامة وعلى الرأي الراجح في الدعاوي والخصومات ذات الصلة بسلطة إدارية عند قيامها بنشاط مرفقي تديره الإدارة بوسائل القانون العام وهذا التعريف يعني :

1/ أن تكون ثمة خصومة ذات صلة بسلطة إدارية .

2/ أن تتعلق بنشاط مرفق عام تديره الإدارة .

3/ أن تستخدم جهة الإدارة وسائل وقواعد القانون العام في إدارتها لهذا المرفق .

وهو تعريف يتكئ كثيراً على معيار المرفق العام ولا يغفل السلطة ودورها والقضاء الإداري اليوم في بعض النظم تجسده هيئة يوافق عليها مجلس الدولة كما في فرنسا والدولة العثمانية سابقاً كانت تطلق على اسم (شورى الدولة) إحياءً للفظ (الشورى) الوارد في القران الكريم وعرف هذا المجلس في الدولة العثمانية باسم (مجلس شورى الدولة) وفي عام 1918م عندما انفصلت سوريا عن الدولة العثمانية سمت هذا المجلس باسم(مجلس الشورى العربي)

أما في المملكة العربية السعودية يسمى باسم (ديوان المظالم) وهو اسمه التاريخي القديم وهو امتداد له[1].

إلا أن في السودان ظل فيما يتعلق بالقانون الإداري يتبع نهج الرقابة القضائية كما في النظام الإنجليزي بمعنى أن تنظر النزاعات أمام المحاكم القضائية في مواجهة الأجهزة الإدارية وذلك بتخصيص محكمة في إطار القضاء العادي في محكمة المديرية ومحكمة الإستئناف والمحكمة العليا الدائرة الإدارية في ظل قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م في السابق ، وحتى قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1966م وقانون القضاء الإداري لسنة 2005م الذي أعطى المواطن حق الطعن في القرارات الإدارية الصادرة من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء الإتحادي أو حكومة أي دولة أو وزير إتحادي أو ولائي أو من أي سلطة عامة أخرى .[2]

ويلاحظ أن القضاء الإداري الحالي هو من صنع قضاء المظالم السابق وهو مستقل عن القضاء العادي ويشترط في الدعاوى والخصومات أن تكون ذات صلة بسلطة الإدارة

[1] / النذير حامد الفكي أحمد / القضاء الإداري في الشريعة الإسلامية والقانون السوداني / المكتبة الوطنية / السودان / ط1 / 2012م / بدون ج / ص65-68 .

[2] / النذير حامد الفكي أحمد / القضاء الإداري في الشريعة الإسلامية والقانون السوداني / مرجع سابق/ ص65-68 .

المبحث الثاني

نشأة القانون الإداري وتطوره في الأنظمة القانونية

المطلب الأول : نشأة القانون الإداري وتطوره في الإسلام :

لم تكن الخلافة في صدر الإسلام نظاماً للحكم المطلق كما ادعى الغربيون ، فالأمة هى مصدر السلطات وهى التى تفوض الخليفة للقيام بها نيابة عنها والخليفة مسئول أمامها فى ظل نظام شورى ترك الإسلام تحديد شرعه لمقتضيات الظروف والعصور ، وكان الخليفة يجمع فى أعماله بين الشئون المادية والروحية أى الشئون الدينية والدنيوية على السواء .[1]

وتتجلى نظرية الخلافة فى الإسلام فى أن كل من قام بالحكم فى الأرض تحت الدستور الإسلامي يكون خليفة لله تعالى وهى خلافة عمومية لا يستبد بها فرد أو طبقة حيث يستعمل الإسلام دائماً لفظة الخلافة بدل لفظة الحاكمية وفي ذلك المعنى يقول ابن خلدون : (فأعلم أن الخطط الدينية الشرعية من الصلاة والفتاوى والقضاء والجهاد والحسبة كلها مندرجة تحت الإمامة الكبرى التي هي الخلافة فكأنها الإمام الكبير والأصل الجامع وهذه كلها متفرعة عنها وداخلة فيها لعموم نظر الخلافة وتصرفها في سائر أحوال الملة الدينية والدنيوية وتنفيذ أحكام الشرع فيها على العموم) [2] .

---

[1] / د. ثروت بدوي / النظم السياسية / دار النهضة العربية / ط1 / 1961م / بدون مكان نشر / بدون ج / ص97 .

[2] / أبو زيد عبد الرحمن بن محمد بن محمد بن خلدون ولي الدين التونسي الحضرمي / أعظم فلاسفة التاريخ في الشرق والغرب / ولد في تونس 732هـ / وتوفى في مصر 808هـ / أصله من أسرة أندلوسية توطنت في اشبيلية ومنها إلى تونس في أواسط القرن السابع للهجرة ، ويعود أجداده بنسبهم إلى بني وائل من قبائل اليمن / أشهر مؤلفاته ابن خلدون .

وأول من فوضه إلى غيره سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه حيث ولى أبا الدرداء[1] معه بالمدينة وولى شريحاً[2] بالبصرة وولى أبا موسى الأشعري[3] بالكوفة وكان الخلفاء يجعلون للقاضي النظر في المظالم وهي وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفة القضاء تحتاج إلى علو يد وعظيم رهبة تقمع الظالم ، وكان الخلفاء الأولون يباشرونها بأنفسهم إلى أيام المهتدي[4] من بنى العباس وربما كانوا يجعلونها لقضاتهم كما فعل سيدنا عمر رضي الله عنه مع قاضيه أبي إدريس الخولاني[5] وكما فعله المأمون ليحى بن أكثم[6].

إن من انتدب للنظر في المظالم جعل لنظره يوماً معلوماً يقصده فيه المتظالمون في مجلس يحضره خمسة أصناف لا ينعقد إلا بحضورهم جميعاً وهم :

أ/ الحماة والأعوان لجذب القوى وتقويم الجرئ .

---

[1] / هو عويمر بن مالك الأنصاري الخزرجي ، صحابي من الأنصار يلقب بحكيم الأمة ، أسلم يوم بدر ، كان تاجراً في المدينة المنورة ، وهو أحد الذين جمعوا القرآن في عهد النبي ، ولاه معاوية بن أبي سفيان قضاء دمشق بأمر عمر بن الخطاب ، توفي بمحافظة الاسكندرية بمصر قبل مقتل عثمان رضى الله عنه سنة 32هـ وهو ابن 72 عاماً / www.wikipedia . coom / يوم 2015/11/14م الساعة 2:7مساء

[2] / وهو شريح بن الحارث بن قيس بن الجهم الكلدي قاضي الكوفة ، ويقال : شريح بن شراحيل أو ابن شراحبيل ويقال هو من أولاد الفرس الذين كانوا باليمن يقال أن له صحبة ولم يصح وهو ممن أسلم في حياة النبي صلى الله عليه وسلم وانتقل إلى اليمن زمن الصديق ، عاش 108سنة وتوفي سنة 78هـ وقيل سنة 80 هـ وترك القضاء قبل موته بسنة / www.wikipedia . coom / يوم 2015/11/14م الساعة 2:17مساء

[3] / وهو عبد الله بن قيس بن سليم الأشعري ولد في زبيد في اليمن ، خرج هو وخمسون من قومه من اليمن ، أسلم في مكة وهاجر إلى أرض الحبشة ثم قدم مع أهل السفتين ورسول الله محمد بن عبد الله صلى الله عليه وسلم بخير ، وأرسله سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم مع معاذ بن جبل رضى الله عنهما إلى اليمن ، توفي سنة 42هـ ودفن بمكة / www.wikipedia . coom / يوم 2015/11/14م الساعة 2:27مساء

[4] / هو أبو اسحاق محمد المهتدي بالله بن الواثق كان أسمر رقيقاً مليح الوجه ورعاً متعبداً عادلاً قوياً في أمر الله بطلاً شجاعاً ولكنه لم يجد ناصراً ولا معيناً ، قال الخطيب لم يزل صائماً منذ ولي إلا أن قتل ، توفي سنة 256هـ وهو الخليفة الرابع عشر حكم من 869م – 256هـ إلى أن توفى / www.wikipedia . coom / يوم15 /2015/11م الساعة 3:35 مساء .

[5] / ولد عام 8 هـ يعد من كبار التابعين كان قاضياً في دمشق في عهد الخليفة عبد الملك بن مروان واسمه عائذ الله بن عبد الله بن عمرو وأنه إذا ذكر أبا يزيد الخولاني قال ما رأيت مثله وسمع عنه عبادة بن الصامت وشداد بن أوس وحذيفة بن اليمان وعبد الله بن مسعود ، اوفي سنة 80هـ/ www.wikipedia . coom / يوم15 /2015/11م الساعة 3:45 مساء.

[6] / يحى بن أكثم التميمي المروزي وهو ابن أكثم بن محمد الأسدي ، وروى عنه الفضل بن موسى وابن ادريس ووكيع بن عبد الرحمن قال سمعت أبي يقول ذلك ويقول فيه نسأل الله السلامة وكان الشيعة يقولون أن يحى بن أكثم كان يسرق الحديث ويجعله لنفسه ، توفى سنة 242هـ / www.wikipedia . coom / يوم15 /2015/11م الساعة 3:55 مساء

ب/ القضاة والحكام لإستعلام ما يثبت عندهم من الحقوق ومعرفة ما يجري في مجالسهم بين الخصوم .

ج/ الفقهاء ليرجع إليهم فيما أشكل .

د/ الكتاب لإثبات ما جرى بين الخصوم .

هـ/ الشهود ليشهدهم على ما أوجبه من حق وما أمضاه من حكم .

ويختص قاضي المظالم بالنظر في أقسام عدة وهي النظر في تعدي الولاة على الرعية وأجور العمال ، وكتاب الدواوين لتصفح أحوال ما وكل إليهم ، ورد المغصوب سواء كانت غصوب سلطانية من الحكام أو غصوب من ذوي الأيدي القوية غلبةً وقهراً ، ومشارف الوقوف العامة والخاصة ، وتنفيذ ما وقف القضاة من أحكامهم لضعفهم عن إنفاذها ، والنظر فيما عجز عنه الناظرون من الحسبة في المصالح العامة ، ومراعاة العبادات الظاهرة كالجمع والأعياد والحج والجهاد من تقصير فيها وإخلال بشروطها ، والنظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين بالحق بما حكم به الحكام والقضاة[1] .

ويلاحظ أن قضاء المظالم في حقيقة الأمر قضاء إداري يباشره الخليفة بالأصالة أو الإنابة والتفويض للنظر في المظالم التي عجز القضاء عن إمضاءها أخصها تعدي الولاة علي الرعية ، ويراعى في تشكيل مجلس المظالم كل من توافرت فيه سطوة الحكام وصفة القضاة لقمع المظالم من الخصوم .

[1] / أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإداري / مرجع سابق / ص14-19

والسؤال الذي يثور وتتعين الإجابة عليه هل أخذ النظام الإسلامي بنظام القضاء الموحد أم المزدوج ؟

هنالك رأي يقول أن الشريعة الإسلامية لا تعرف التفرقة بين القانون الذي يحكم السلطات العامة والقانون الذي يحكم الأفراد فيما بينهم حيث تعرف قانون واحد يحكم الحاكمين والمحكومين على السواء[1].

وهنالك رأي أخر يرى أنه وعلى الرغم من أن ابن خلدون قد أشار إلى ولاية القاضي في القضاء بين العادي والإداري فإن ذلك لا يعني أن تاريخ الإدارة في الإسلام يعرف القضاء الوارد وحده ، وعرف نظام الإدارة بمجالس المظالم حيث يعيد إلى الذاكرة تشكيل مجلس القضاء الإداري الفرنسي مما يعني أن نظام الإدارة في الإسلام قد عرف أيضاً القضاء المزدوج[2].

هناك أيضاً من يرى أن الإسلام يعرف تعدد جهات القضاء فهنالك قضاء المظالم الذي يتولى بسط الرقابة على الولاة والحكام وكبار رجال الدولة ونظر المظالم ضدهم بجانب القضاء العادي الذي يختص بالفصل في الخصومات المالية والأحوال الشخصية والجنايات[3].

مما تقدم يلاحظ أن الفكر الإداري الإسلامي قد عرف نظام القضاء المزدوج كنظام محدد له اختصاصاته وإجراءاته الخاصة التي تميزه عن القضاء العادي ولم تكن معالم الاستقلال قد ظهرت بصورة واضحة في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين لأن الخليفة بما له من ولاية عامة كان يقوم بمهمة القضاء بين الخصوم وبتوسيع رقعة الدولة الإسلامية وتزايد أعباء الولاية وبمرور الزمن بدت ملامح الاستقلال تتشكل بصورة واضحة في العهد العباسي حيث أصبح لقضاء المظالم دوراً هاماً وأصبحت له استقلالية من حيث الاختصاص النوعي والمكاني والزماني ومن حيث قواعده وإجراءاته وتشكيله .

---

[1] / محمد فؤاد مهنا / مبادئ وأحكام القانون الإداري / مرجع سابق / ص105

[2] / محمد محمود أبو قصيصة / مبادئ القانون الإداري السوداني / ط2 / 1999م / بدون مكان نشر / بدون ج / ص10 .

[3] / يوسف عثمان بشير / القرار الإداري / 1991م / بدون مكان نشر / بدون ناشر / ط1/بدون ج / ص14 .

المطلب الثاني : نشأة القانون الإداري وتطوره في مصر وفرنسا:

أولاً : نشأة القانون الإداري وتطوره في فرنسا :

يقوم النظام الفرنسي علي إزدواج القضاء ويعني إزدواج القضاء وإفراد جهة قضائية قائمة بذاتها ومستقلة تماماً عن القضاء العادي للنظر في منازعات الإدارة كسلطة عامة فلا ترفع المنازعات الإدارية أمام القاضي العادي إلا إستناداً وبمقتضي نص خاص[1].

لا يمكن التحدث عن وجود قانون إداري بالمعني الدقيق في فرنسا قبل منتصف القرن التاسع عشر فالمحكمة في فرنسا كانت مطلقة والدولة تختلط بشخصية الملك فتسري إليها حصانته بإعتبارها صاحبة السيادة المطلقة ولم يكن الأفراد يستطيعون مساءلتها أمام القضاء عن أي تصرف تجريه بهذه الصفة، ويرى جانب من فقه القانون العام أن تبني فرنسا للنظام كان وليد إعتناق الثورة الفرنسية لمبدأ الفصل بين السلطات حيث فهم رجال الثورة الفرنسية المبدأ فهماً خاطئاً حيث يحظر بموجبه على رجل القضاء من التعرض بأي وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية على الرغم من حقيقة المبدأ كما نادى بها أصحابها على عدم تركيز السلطة في الدولة في هيئة واحدة حتى لا تطغى بما تملكه من سلطات على أن يتم توزيع هذه السلطات على هيئات مستقلة ومنفصلة عن بعضها لمنع الاستبداد ولحماية حقوق وحريات الأفراد وبذلك ينحصر الهدف من تطبيق المبدأ من منع إعتداء إحدى السلطات على غيرها من ناحية وإستقلال كل سلطة من ناحية أخرى[2] .

---

[1] / عبد الفتاح محمد / مبادئ القانون الإداري / مرجع سابق / ص38 .

[2] / عبد الغني بسيوني / القضاء الإداري / منشأة المعارف / الإسكندرية / 1996م /بدون ط / بدون ج / ص74-75 .

في عام 1789م عندما أراد قادة الثورة تطبيق مجموعة من الإصلاحات ولكنهم كانوا يخشون أن تقف المحاكم القضائية عقبة في سبيل هذه الإصلاحات.لأن هذه المحاكم كانت تتدخل في شؤون الإدارة، وأمام هذا الموقف قدرت الثورة الفرنسية خدمات المحاكم من مراقبة أعمال الإدارة العامة وأستندت في هذا إلى تفسير خاطئ بمبدأ الفصل بين السلطات مؤداه أنه لا يجوز للمحاكم أن تتدخل في الإدارة كما لا يجوز للإدارة أن تتدخل في أحكام القضاء بل أن رجال الثورة الفرنسية أعطوا الإدارة حق الفصل في المنازعات التي تحكم طرفاً فيها وسمي هذا النظام في ذلك الوقت بإسم (الإدارة القضائية) إلا أن هذا المجلس وجهت له بعض العيوب أمكن تلافيها بإنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم، وقد نقلت مصر عن فرنسا نظام مجلس الدولة حيث تم إنشاء مجلس الدولة المصري علي غرار مجلس الدولة الفرنسي ولم يمنح أختصاصاً عامة في نظر المنازعات الإدارية[1].

وإذا كان مجلس الدولة قد أستقر، وأستقرت معه مبادئ القانون الإداري التي وضعها فقد كان ذلك راجعاً إلى السياسة القضائية الحكيمة التي أتبعها المجلس دائماً.

فقد جعل من نفسه دائماً قاضياً للمنازعات ولم يجعل نفسه قط قاضياً للمنازعات السياسية، ومن هنا فقد أخرج من مجال رقابته القرارات والأعمال الإدارية التي تصدر عن الحكومة مشبعة بالطابع السياسي، وأعتبر هذه القرارات والأعمال ليست أعمالاً إدارية وإنما من (أعمال السيادة) التي يقبل الطعن فيها أو مناقشة مشروعيتها أما المجلس وقد كان المعيار في البداية واسعاً فأصبح يسمي (بأعمال السيادة) علي درجة الأتساع وكلما أستقر المجلس

[1] / يوسف حسين بشير / القانون الإداري / الخرطوم / 1997م /بدون ناشر / بدون ط / بدون ج / صـ3-4 .

في ضمير الشعب أخذ يضيق في المعيار ويضيق من مجال أعمال السيادة التي جعلها اليوم محصورة في نطاق جيد.

بالإضافة إلى ذلك كله فإن المجلس الفرنسي قد وضع نفسه أمام الإدارة العامة في مكانه الطبيعي، فهو قاضي يقضي وليس جهة إدارية تدير، ومن هنا فإنه يضع دائماً نصب عينه أن هنالك فصلاً بين الإدارة والقضاء ، وأنه كقاضي لا يحل محل الإدارة في سلطاتها أو مسؤولياتها وإنه يحد فقط من إحترام سيادة القانون وهكذا قبلت الإدارة والأفراد وجود المجلس علي إمتداد هذه الفترة الطويلة من الزمان، وهكذا أقبلت العديد من البلاد علي هذا النظام تأخذ به وتصر عليه[1].

والقاعدة الرئيسية التي يبني عليها القضاء الفرنسي هي قاعدة المشروعية[2].

والمشروعية تعني الخضوع للقانون أو سيادة حكم القانون .

ولمواكبة الازدياد في عدد القضايا فقد تم إنشاء محاكم أول درجة الإدارية على نطاق القطر بلغ عددها ستة وعشرون مجلساً وجعل القضاء الإداري على ثلاث مراحل بدءاً بالمجالس الإدارية وعددها خمسة ثم يأتي مجلس الدولة كمحكمة نقض للقسم القضائي وقد خص القانون مجلس الدولة والمجالس دونه بالاستقلال التام وينتقي أعضاء المجالس الإدارية من بين خريجي المدرسة العامة للإدارة ومن الذين لهم الخبرة في المجال الإداري وهم ينعمون باستقلال يكفي لإبعادهم من الأهواء السياسية .[3]

---

[1] / مصطفي أبو زيد فهمي / القانون الإداري / مرجع سابق / صـ18-19 .

[2] / محمد محمود أبو قصيصة / مبادئ القانون الإداري السوداني / مرجع سابق / صـ27 .

[3] / أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإداري / مرجع سابق / ص17-18 .

ثانيًا نشأة القانون الإداري وتطوره في مصر :

إن القانون الإداري في مصر يمكن القول أن شأنه في ذلك شأن سائر القوانين المصرية لم يكن معروفاً قبل إنشاء المحاكم المختلطة سنة 1875م[1].

تحققت وحدة الإدارة المصرية في العصر الحديث في عهد محمد على باشا ، فقد انفرد بحكم البلاد بعد القضاء على نفوذ المماليك ، واهتم بإنشاء وتنظيم الادارات أو الدواوين كما كان يطلق عليها في ذلك الوقت ، غير أن الإدارة لم تكن في عهده خاضعة للقانون وكانت إرادتها هى النافذة في كافة الشئون العامة حتى القضائية منها ، إذا لم يكن الفصل بين السلطات أو بين الإدارة والقضاء قد عرف بعد في مصر في هذه الفترة ، وفى سنة 1875م أنشئت المحاكم المختلطة ثم تبعتها المحاكم الوطنية الأهلية عام 1883م ، واتجه المشرع في نصوص لائحتي ترتيب نوعى المحاكم إلى الفصل بين الإدارة والقضاء العادي في ذلك الوقت مختص بنظر كافة أنواع المنازعات الإدارية كانت قاصرة على رقابة التضمين فقط ولم تكن المحاكم تملك إلغاء القرارات الإدارية أو وقف تنفيذها او تأويلها ، فضلاً عن انها لم تكن تملك النظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بها في أعمال السيادة ولا الفصل في الأموال العامة .[2]

[1] / سليمان محمد الطماوي / الوجيز في القانون الإداري / مرجع سابق / صـ6 .

[2] / ماجد راغب الحلو / القانون الإداري / دار الجامعة الجديدة / الاسكندرية / 2008م / بدون ط / بدون ج / ص83 .

ونجد أن القانون الإداري في مصر مر بمراحل ثلاثة:

المرحلة الأولي : ليس فيها قانون محدد إداري أو غير اداري وقد سادت هذه المرحلة حتي الربع الأخير من القرن التاسع عشر ويلاحظ أن القانون الإداري في مصر في بدايته لم يكن معروفاً عند المصريين أنه كان مختلط أن أى السلطات الإدارية والقضائية مختلطة .

المرحلة الثانية: فيمكن أن نسميها مرحلة القانون الخاص وقد بدأت منذ عام 1875م وجاءت نهاية هذه المرحلة بإنشاء مجلس الدولة المصري بالقانون رقم (112) لسنة 1946م.

المرحلة الثالثة: إعتباراً من عام 1946م فقد أنشئ في هذا العام مجلس الدولة، وأصبحت له بالنسبة للقرارات الإدارية ولاية الإلغاء والتعويض وهو وإن كان في ذلك الحين قاضياً ذا إختصاصات محدودة فإنه قد أثر كثيراً في كيان القانون الإداري وبحوثه ونظرياته[1] .

ومما تقدم نجد أن القانون الإداري في مصر مر بثلاثة مراحل من قانون مختلط إلى خاص إلى أن تم إنشاء مجلس الدولة الذي نما القانون الإداري في ظله سريعاً.

[1] / مصطفي أبو زيد / القانون الإدارى /مرجع سابق / صـ19-22

المطلب الثالث : نشأة القانون الإداري وتطوره في إنجلترا والسودان :

أولاً : النشأة والتطور في إنجلترا :

يعتز الإنجليز بولائهم الشديد لقضائهم وكانوا يرون أنه الجهة الوحيدة المؤهلة للفصل في الخلافات ولم يكونوا ينظرون بإرتياح إلى فكرة القانون الإداري الذي ينشئ مجلساً يقوم بدور الحاكم في القضاء. بل كانوا ينظرون بشئ من الريبة إلى مجلس الدولة الفرنسي وهذا ناشئ من تمسكهم الشديد بالقواعد الأساسية في فقههم وهي أن لا يكون الشخص الخصم والحكم وأن يكون هناك مساواة بين الأطراف المتنازعين أمام محكمة محايدة وهي قواعد أسموها قواعد العدالة الطبيعية[1].

تتبع إنجلترا نظاماً قضائياً موحداً حيث تختص بالفصل في كل المنازعات سواء كانت فيما بين الأفراد أم كانت الإدارة طرفاً فيها جهة قضائية واحدة.

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا علي رأس الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد، ويجمع الفقه والقضاء الانجليزي علي أن القانون الإداري في إنجلترا هو قانون الرقابة القضائية علي قرارات الإدارة العامة لأن نظام القضاء الموحد يقوم في إعتقادهم علي مبادئ هامة ومنها أن مبدأ سيادة القانون يتحقق بوجود جهة قضائية واحدة يخضع لها الأفراد والإدارة علي السواء أمام القانون وكذلك يقوم علي الفهم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات[2].

---

[1] / محمد محمود أبو قصيصة / مبادئ القانون الإداري السوداني / مرجع سابق / صـ16.

[2] / أحمد عبد العظيم عبد القادر/ القرار الإداري / مرجع سابق / صـ19-20 .

وفي إنجلترا توجد لجان إدارية ذات إختصاص قضائي يعهد إليها القانون بنظر بعض المسائل الإدارية وإنما هي هيئات إدارية تنشأ للنظر في موضوع محدد ويشترك في عضويتها موظفون إداريون كما أن هذه الهيئات لا يمكن إعتبارها قضاءاً إدارياً مستغلاً، إلا أن نظام الحكم في إنجلترا قد تطور في السنوات الأخيرة تطوراً واضحاً وأن التشريعات التي صدرت في هذه الفترة أدت إلى تدخل الحكومة في شئون الأفراد وإتساع نطاق وظائف الدولة وأن هذا التطور أدي إلى إنشاء محاكم ليست لها كيان مستقل.

ومما يجدر ذكره أن المحاكم المدنية في إنجلترا والتي تنظر المنازعات الإدارية في محاكم القضاء الإداري المعروفة بمحاكم الشريعة العامة أو محاكم القانون ممثلة في مجلس اللوردات بصفته أعلى قانون تليه محكمة الإستئناف ثم محكمة العدل العليا بصفتها محكمة أولى درجة في محاكم القضاء العالي التى تضم ثلاثة دوائر هي دائرة الطعون ودائرة العدالة ودائرة الأحوال الشخصية ، ويضاف إلى محاكم القضاء العالي محاكم المقاطعات التى تختلف عن محاكم الشريعة العامة من حيث الإختصاص وسنده القانوني حيث تمارس إختصاصاً قضائياً محدداً على سبيل الحصر تستمده من القوانين المدونة فقط وليس من الشريعة العامة بعكس المحكمة العليا التى تعتبر محكمة الشريعة العامة ذات الولاية العامة بالنسبة لكافة المنازعات المدنية والإدارية.[1]

الخلاصة أن القانون الإنجليزي يتبني نظام القضاء الموحد سواء كان للفصل في المنازعات سواء كانت بين الأفراد أو كانت الإدارة طرفاً فيها.

[1] / أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإداري / مرجع سابق / ص21 .

ثانيًا : نشأة القانون الإداري وتطوره في السودان:

من المعلوم أن السودان مر بمراحل كثيرة مختلفة فكما أن الإنسان في بداياته كان يصرف أموره ويديرها بطريقة فطرية ، كان إنسان السودان كذلك عندما نزلت الديانات والمعتقدات الدينية تأثر بها الإنسان تاثيراً كبيراً ، وكانت هنالك ممالك مسيحية وغيرها.

دخلت أحكام الشريعة الإسلامية السودان منذ الفتوحات الإسلامية حيث فتحت مصر عنوة ثم دخل السودان الإسلام في عهد القائد عبد الله بن أبي السرح[1] وتم الاتفاق بين سكان السودان الأوائل وأصبحت إدارته تتم وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية فقامت عدة سلطنات إسلامية في السودان منها السلطنة الزرقاء في سنار وسميت زرقاء لقيامها في ضفاف النيل الأزرق حسب بعض الروايات والسلطنة الخضراء في دارفور لخضرة تلك الأراضي حتى ان نيالا يطلق عليها نيالا البحير وسلطنة المسبعات والداجو وتقلي وغيرها من المماليك والسلطنات فكانت السلطنة العثمانية التركية التى حكمت العالم الاسلامي كله ردحاً من الزمن ، ثم جاء المستعمر البريطاني الذي كانت الشمس لا تغيب عن مستعمراته حكم السودان فترة من الزمان ثم تحرر السودان منه وصدرت قوانين تنظم الحكم والقرارات وكيفية الطعن فيها وبين ذلك في قانون الإجراءات المدنية 1983م ثم قانون القضاء الإداري لسنة 1996م الملغى ثم قانون القضاء الإداري لسنة 2005م وهو ساري حتى الآن[2].

السودان قبل الإستقلال كان يتبع النظام الإنجليزي فيما يتعلق بالقانون الإداري والرقابة القضائية علي الأعمال الإدارية أما بعد الإستقلال فكان يتبع نهج الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، يطبق في ذلك نظاماً يتضمن نوعاً واحداً من المحاكم تختص بالفصل

---

[1] / هو أبو يحى عبد الله بن سعد بن أبى السرح العامري القرشي ، ولد سنة 23 قبل الهجرة في مكة ، صحابي وقائد عسكري ، وهو أخ عثمان بن عفان من الرضاعة وولي مصر في عهد خلفاته وهو فاتح افريقيا وهزم الروم في معركة ذات الصواري وشارك في فتح مصر حيث كان صاحب الميمنة في جيش عمرو بن العاص ، وكان فارس بني عمر بن لؤي المعدود فيهم وروى للنبى عدة أحاديث كما أنه أخ الصحابي وهب بن سعد أحد شهداء غزوة مؤتة ، توفي سنة 36هـ / www.sahada.rahoolon.com / يوم 2015/11/12م / الساعة12:00 مساء .

[2] / حاج آدم حسن الطاهر / القانون الإداري وأجهزة الرقابة على أعمال الإدارة في السودان / مرجع سابق / ص3 .

في كافة صور المنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة ولو كانت هذه الأخيرة تتصرف بإعتبارها سلطة عامة ، وتوجد محكمة عليا واحدة،يمكن القول بأن السودان يعرف القانون الإداري بالمعنى الضيق أو الفني ، ذلك لأن القانون السوداني يعرف المنازعات الإدارية وغيرها على سائر أنواع المنازعات ويخصها بأحكام تتميز في كثير من الحالات عن قواعد القانون الخاص ، لأنه في ظل القضاء الموحد دوائر مختلفة تختص كل منها بنوع من أنواع المنازعات على مستوى المحكمة العليا الإتحادية أو الولائية ، الدائرة الإدارية ودوائر الأحوال الشخصية ... الخ ، وقد حذا السودان حذو الدول الأخرى في مسيرة القانون الإداري، ووضعت محاكمه عدداً لا بأس به من السوابق وأخذت تنتظر هذه السوابق التجميع لتكون في موضع واحد ميسور التناول لمن يهمهم أمر القضاء الإداري ثم جاءت القوانين الإجرائية أخذها قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة 1996م وقد وضعت كلها الأحوال التي يجوز فيها الطعن في القرارات الإدارية وكيفية الطعن فيها ولكن السودان كغيره من الدول لم يضع تشريعاً واحداً يحكم الموضوع وذلك لأن الموضوع بطبيعته غير قابل للتوحيد في تشريع واحد لإختلاف الموضوعات التي يشملها القانون الإداري[1].

هذا وينعقد الإختصاص بنظر الطعون الإدارية لقاضي المحكمة العليا وذلك في القرارات الإدارية الصادرة من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء الإتحادي ولقاضي محكمة الإستئناف في القرارات الإدارية من أي سلطة أخري غير ما ذكر حسب ما ذكر في القانون[2].

[1] / محمد محمود أبو قصيصة / مبادئ القانون الإداري السوداني / مرجع سابق / صـ5.

[2] / أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإداري / مرجع سابق / صـ23.

في تقديري أن نظام وحدة القضاء هو النظام الأمثل الذي يمكن اتباعه في السودان حيث يمكن علاج المشكلات الواردة في ظل القضاء الموحد للعمل على قيام قضاء متخصص وغير مستقل ، يمكن البدء فيه بتوسيع الدوائر الإدارية في محكمة الاستئناف المحكمة العليا والتخلص من ازدواجية الرؤيا القانونية والقضائية السائدة في الأحكام الصادرة من المحكمة العليا نتيجة لتبني مذاهب وفلسفات قانونية متباينة لدى القضاة.

المبحث الثالث

تعريف القرار الإداري وعناصره

المطلب الأول : تعريف القرار الإداري لغة واصطلاحاً :

أولاً: تعريف القرار في اللغة:

لقد عرف بعدة تعريفات منها(كل مطمئن إندفع إليه الماء فأستقر فيه)وهو من مكارم الأرض إذا كانت سهولة[1].

وقد عرف أيضاً بأنه (القرار المستقل والقرار القاع المستدير والقرار ماخد فيه والمطمئن من الأرض[2].

ثانياً: تعريف الإدارة في اللغة:

جاء تعريف الإدارة في اللغة بالآتي: دار الشئ يدور دوراناً ودواراً وأدرته أنا ودورته فأداره غيره وأستدارت مداورة الشئون ومعالجتها[3].

دار دوراً ودوراناً وأستدار وأدرته ودورته وداوره مداوره ودوراً، دار معه ، والدهر دار به ، المداورة كالمعالجة[4] .

يلاحظ أن التعريفات اللغوية اتفقت في معني القرار ولكن الإختلاف جاء في الصيغة حيث أتفق في كلما يستقر في الأرض.

---

[1] / القاموس المحيط عن طريقة المصباح المنير / م. مصر / بدون ناشر / بدون ت / بدون ط / ج3 / صـ587 .

[2] / محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي / مختار الصحاح / دار الجيل / بيروت / بدون تاريخ نشر / بدون ط / بدون ج / صـ528.

[3] / نفس المرجع / صـ528 .

[4] / أبو الفضل جمال الدين بن مكرم بن منظور / لسان العرب / بدون ناشر / بدون مكان نشر / بدون ت / بدون ط / ج2 / صـ1451 .

إن التعريفات اللغوية للإدارة اتفقت في تعريفات الإدارة وكلها اجتمعت علي أن الإدارة هي دوران الشئ والمعني المناسب هو مداورة الشئون ومعالجتها.

ثالثًا: تعريف القرار في الشريعة الإسلامية:

عرف القرار الإداري في الشريعة الإسلامية بالأحكام والتصرفات التي تعني بإسعاد الأمة وتعمل علي تحقيق مصالح أصولها العامة غير متأثرة بالأهواء والشهوات[1].

وكان يقوم بالقرار ما يسمي بديوان الأعمال وهي من الوظائف الضرورية وأول من وضع الديوان في الدولة الإسلامية هو سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه ويقال أن السبب أن مالاً أتى بأبي هريرة رضي الله عنه من البحرين فاختلفوا في قسمته وأشار خالد بن الوليد رضى الله عنه بالديوان وقال رأيت ملوك الشام يفعلون ذلك فأمر به سيدنا عمر.

أن تعريف القرار في الشريعة الإسلامية حدده بإسعاد الأمة وأن يبعد عن الشهوات والأهواء وكان يقوم به ما يسمي بديوان الأعمال.

رابعًا: تعريف القرار الإداري في الإصطلاح القانوني:

جاء تعريف القرار الإداري في الإصطلاح القانوني بصيغ عديدة:

تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني[2].

وقد عرف أيضاً بأنه : الإختيار المدرك بين البدائل المتاحة لتحقيق هدف أو أهداف محددة مصحوبة بتحديد إجراءات التنفيذ[3].

---

[1] / عبد الحميد متولي / مبادئ نظام الحكم في الإسلام / منشأة المعارف / 1997م / بدون مكان نشر / بدون ط / بدون ج / صـ267 .

[2] / محمود عاطف البنا / الوسيط في القانون الإداري / دار الفكر العربي / بدون مكان نشر / بدون ت / بدون ط / بدون ج / صـ139.

[3] / عبد الغني بسيوني / القضاء الإداري / منشأة المعارف / الإسكندرية /1996م / بدون ط / بدون ج / صـ288.

وفي تعريف أخر : عمل قانوني من جانب أحد يصدر بإرادة إحدي السلطات الإدارية في الدولة يحدث أثاراً قانونية بإنشاء ووضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم[1].

وكما جاء تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة لها من سلطة بمقتضي اللوائح والقوانين بقصد إحداث أثراً قانونياً متي ما كان ممكناً وجائزاً قانونياً والباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة[2].

مما تقدم أن القرار الإداري الذي تصدره الإدارة بوصفها صاحبة سلطة يكون الغرض منه هو ابتغاء مصلحة عامة وليس مصلحة شخصية.

ويعرف القرار الإداري في إنجلترا بأنه : (القرار الذي تتخذه إحدى الجهات الإدارية الوطنية في إنجلترا أو تعقد العزم علي اتخاذه أو تبدأ في بعض إجراءاته التمهيدية أو في تنفيذه وذلك بمقتضي سلطاتها العامة المستمدة من القوانين المدونة ومن الشريعة العامة الإنجليزية طبقاً للوسائل القانونية السليمة مستهدفة بذلك إحداث أثر قانوني معين يتناول المراكز القانونية للأفراد إنشاءاً أو تعديلاً أو إلغاء تحقيقاً للغاية التي أنشئت الإدارة من أجلها أو تنفيذ المهام الملقاة علي عاتقها رعاية للمصلحة العامة)[3].

وقد عرفه المشرع السوداني بأنه القرار الذي تصدره جهة إدارية بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب أي شخص أو أثر خاص ويشمل رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن إتخاذ قرار كانت ملزمة قانوناً بإتخاذه[4].

---

[1] / ماجد راغب الحلو / الوجيز في القانون الإداري / دار الجامعة / 2008/ بدون مكان نشر / بدون ط / بدون ج / صـ313 .

[2] / سليمان محمد الطماوي / الوجيز في القانون الإداري / مرجع سابق / صـ437 .

[3] / أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإداري / مرجع سابق / صـ31.

[4] / المادة 3 من القانون الإداري السوداني لسنة 2005م .

يلاحظ أن القرار الإداري من أهم الأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة والإدارة تخاطب الأشخاص عن طريق القرارات الإدارية وإذا لم يكن هناك سلطة للإدارة في تنفيذ قراراتها فإن الأفراد لا يستجيبون لقرارات الإدارة وبالتالي يكون القرار فقد الأثر الذي صدر من أجله.

المطلب الثاني عناصر القرار الإداري:

تمهيد :

إن أهم ما يميز القرار الإداري من غيره من القرارات صدوره من جهة إدارية أى ذات شخصية اعتبارية يخول لها القانون مباشرة الوظيفة الإدارية ، وأن تكون تلك الجهة ذات سلطة عامة يخولها القانون سلطة اصدار القرارات وهي بصدد مباشرتها لنشاطاتها في إدارة المرافق العامة للوفاء بالحاجات ذات النفع العام ، وأن يحدث القرار أثراً قانونياً نتيجة اتجاه الإدارة إلى ترتيبه ، وأن يتعلق بحق شخص أو أشخاص معينين بذواتهم أى أنها تتعلق بمراكز فردية وليست عامة تنطبق على جميع الأشخاص دون تحديد يشترط توافر كل تلك الشروط مجتمعة حتى يمكن اعتبار القرار قراراً ادارياً [1].

حتى يكون القرار الإداري صحيحاً لابد من توافر العناصر الآتية:

أولاً: أن تكون السلطة عامة :

لا يكفي أن يصدر القرار الإداري من جهة إدارية بصفتها شخصية إعتبارية عادية وإنما يشترط أن تصدر القرار الإداري بصفتها سلطة عامة والقرار الإداري بأحكامه المعروفة من وسائل السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة وبناء علي ذلك إذا تصرفت الإدارة علي اعتبار أنها شخص من أشخاص القانون الخاص فلا يعتبر أمرها إدارياً ولو صيغ ذلك الأمر في شكل قرار إداري[2].

---

[1] / أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإداري / مرجع سابق / ص40 .

[2] / محمد سليمان الطماوى / الوجيز في القانون الإداري / مرجع سابق / صـ40.

والسلطة العامة هي الوسيلة القانونية الإجبارية الوحيدة في المجتمع التي وجدت لصالح خدمة هذا المجتمع ، وتعتبر في ذاتها مبدأ قانونياً مصدره روح القانون العام ومبادئه التي تختلف عن روح القانون الخاص بحيث تستخدم الإدارة هذا الإمتياز لتحقيق المصالح العامة ، ولخدمة المرافق العامة ودوام سيرها بانتظام[1].

وفي تبرير مظاهر السلطة التي تتمتع بها الأشخاص الإدارية العامة تؤكد المحكمة الإدارية العليا في مصر أن قواعد القانون الخاص تهدف أساساً إلى معالجة مصالح فردية علي أساس التعادل بين أطرافها في حين أن قواعد القانون الإداري تهدف أساساً إلى معالجة مراكز تنظيمية عامة لا تعادل في المصلحة بين أطرافها إذ أن المصلحة العامة فيها لا تعارض مع المصلحة الفردية الخاصة بل يجب أن تعلو عليها ، لذلك فقد تميز القانون الإداري بأن قواعده أساساً قواعد آمرة وأن للإدارة في سبيل تنفيذها سلطات استثنائية تستلزمها وظيفتها في إدارة المرافق العامة وضمان سيرها بانتظام وإضطراد[2].

إن السلطة الإدارية قد تكون جهة حكومية أو شبه حكومية أو هيئة مستقلة يخول لها القانون سلطة الفصل في النزاعات[3].

وفي سابقة إبراهيم محمد إبراهيم /ضد/ جامعة أمدرمان الأهلية جاء قرار المحكمة أن القرار الصادر من مؤسسات التعليم الخاص لا يعتبر قراراً صادر من سلطة عامة وبالتالي لا يتفق معه وصفه بالقرار الإداري[4].

---

[1] / عصام نعمة إسماعيل / الطبيعة القانونية للقرار الإداري /بدون ناشر / بدون مكان نشر / 2009م/ ط1 / بدون ج / صـ164 .

[2] / أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإداري / مرجع سابق / صـ43- 44 .

[3] / يوسف حسين بشير / القانون الإداري / مرجع سابق / صـ40 .

[4] / مجلة الأحكام القضائية / 2007م / صـ408 .

ثانيًا أن تكون السلطة وطنية :

يشترط في القرار الإداري أن يصدر من سلطة إدارية وطنية سواء كانت داخل حدود الدولة أو خارجها من دون النظر إلى مركزية السلطة أو عدم مركزيتها ، والعبرة في تحديد ما إذا كانت الجهة التى أصدرت القرار وطنية أم لا ليس بجنسية أعضائها ، وإنما بمصدر السلطة التى تستمد منها ولاية إصدار القرار أو لكي نكون أمام قرار إداري ينبغي أن يصدر هذا القرار من شخص عام له الصفة الإدارية وقت إصداره ولا عبرة بتغير صفته بعد ذلك وهو ما يميز القرار الإداري عن الأعمال التشريعية والقضائية [1].

يلاحظ أنه يخرج عن القرار الإداري ما صدر من شخصية خاصة طبيعية أو معنوية لا يعتبر قرار إداري لا بد أن يصدر من جهة عامة .

ثالثًا:أن يعبر القرار عن الإرادة المنفردة لتلك السلطة:

إن الإعلان عن الإدارة هو العنصر اللازم لوجود التصرف القانوني، إذ يجب أن يكون الأثر القانوني المتولد عن التصرف الإادري مقصوداً بالذات وهو لا يعني بأن العمل القانوني ينشأ بالإرادة وحدها، وإنما لابد من الإعلان عن هذه الإرادة سواء كان هذا الإعلان بطريقة صريحة أم بطريقة ضمنية ، فإذا لم يكن هنالك إعلان عن الإرادة لم ينشأ القرار الإداري ولم يكن له وجود قانوني[2].

وهو أن تصدر الإدارة القرار الإداري من جانب واحد وهذا ما يجعل جهة الإدارة في موقف الخصيم في حالة نشوب نزاع في القرار وتعبير الجهة الإدارية عن إرادتها المنفردة دون تدخل أما من تلقاء نفسها أو بناء علي طلب من أحد الأفراد تدخل الإرادة في مسألة أو

---

[1] / www.wikipedia.com / يوم 2015/10/13م / الساعة 3:7 مساء .

[2] / عصام نعمة إسماعيل / الطبيعة القانونية للقرار الإداري/ بدون ناشر / بدون مكان نشر/ 2009 / ط1/ بدون ج/صـ117 .

حالة معينة والقرار الصادر في خصومة لا يعتبر قراراً إدارياً لأنه ليس تعبيراً عن الإرادة وحدها وإنما هو قرار تحت تأثير حكم قانوني[1].

مما تقدم ذكره أن القرار الصادر في خصومة لا يعد قراراً إدارياً.

وجاء في قضية عمر أحمد محمود وآخرين /ضد/ ولاية الخرطوم إذا كان الطعن مقدماً بالإعتماد علي الإتفاق فإن المحكمة الإدارية في القانون السوداني لا تختص بالنزاع حول العقود وإذا ما أستند المدعون علي العقد وطالبوا بتنفيذه فإن مكان ذلك هو المحاكم المدنية وليس الإدارية[2].

رابعًا: أن يحدث القرار آثارًا قانونية:

يشترط القضاء الإداري الفرنسي في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج عنه بالضرورة ضرر لرافع دعوي الإلغاء ، وحاول فقه القانون العام هناك أن يجلي ما يحيط بهذه العبارة من غموض وعدم وضوح فقال جانب منه أن هذه العبارة تعني: أن القرار المطعون فيه يجب أن يكون عملاً إدارياً تم إتخاذه فعلاً بالإرادة المنفردة وإلا يكون قد تم سحبه أو إلغاؤه، أي أن يكون عملاً له قيمة قانونية حقيقية حالية[3].

لكي تقبل دعوي الإلغاء من أحد الأفراد يجب أن يكون هذا القرار مؤثراً في مركزه القانوني، والمقصود بالأثر القانوني للقرار هو إلغاء مراكز قانونية قائمة أو تعديلها أو إنشاء

---

[1] / يوسف حسين بشير / القرار الإداري / مرجع سابق /صـ32 .

[2] / عامر محمد عبد المجيد فضل / الوجيز في قانون القضاء الإداري لسنة2005م / مرجع سابق / صـ51 .

[3] / عبد الغني بسيوني / القانون الإداري / مرجع سابق / صـ102 .

مراكز قانونية قائمة جديدة ومعني المركز القانوني هو مجموعة الحقوق والواجبات التي يقررها القانون لشخص معين[1].

وفي سابقة أصحاب الحافلات /ضد/ مدير شرطة مرور ولاية شمال كردفان

قررت المحكمة أن مجرد تعارض مصلحة الطاعن لا يكفي لإبطاله بل لابد من إثبات تأثير القرار علي المراكز القانونية للطاعن[2].

يلاحظ أن يحدث القرار آثاراً قانونية وهو أن ينتج عنه ضرر وأن الطعن في القرار الإداري هو إزالة هذه الآثار القانونية.

خامساً: أن يتعلق القرار بشخص أو أشخاص معينين بذاتهم:

أي أن يكون القرار ماساً بمراكزهم القانونية ، بحيث يخلق مراكز قانونية جديدة أو يلغي مراكز قانونية قائمة أو يعدلها[3].

وتتميز هذه المراكز القانونية بأنها ذات خاصية ذاتية وبأنها مؤقتة تزول بالاستعمال والممارسة لأن الحقوق أو السلطات القانونية التي تحتوي عليها وتتضمنها ليست محددة بل تتعلق بشخص معين أو بأشخاص معينين علي وجه التحديد وهي مؤقتة تزول بالممارسة لأنها ليست دائمة كالمراكز العامة الموضوعة فمثلاً مركز البائع يزول بتسليم المبيع ومركز المشتري يزول بدفع الثمن[4].

---

[1] / يوسف عثمان بشير / القرار الإداري / مرجع سابق / صـ33 .

[2] / مجلة الأحكام القضائية / 2005 / صـ143 .

[3] / عامر محمد عبد المجيد / الوجيز في شرح قانون القضاء الإداري السوداني لسنة 2005م / مرجع سابق / صـ38 .

[4] / توفيق شحاتة / مبادئ القانون الإداري / دار الجامعات المصرية / القاهرة / بدون تاريخ نشر / ط1/ ج1 /ص42 .

وفي سابقة العوض إبراهيم / ضد/ الهيئة العامة للطيران

أن امتناع السلطة الإدارية عن الوفاء بالتزاماتها القانونية وحرمانها مستخدميها استحقاقاتهم القانونية يدخل في معني القرار الإداري ويطعن فيه أمام المحكمة الإدارية[1].

مما تقدم يلاحظ أنه لابد أن يتعلق القرار الإداري بحق شخص أو أشخاص معينين فإذا لم يتعلق القرار بأشخاص معينين فهنا ينقضي شرط المصلحة الذي هو من أهم شروط رفع الدعوي الإدارية ونجد أن القرار الإداري لا بد أن يصدر من سلطة وطنية أى أنه لا بد أن يصدره شخص عام وليس خاص ونجد ان صدور القرار من جهة ادارية عامة وسيلة قانونية اجبارية يعتبر مصدره القانون العام حيث نجد أن قواعد القانون الادارى قوادة آمرة وأن القرار لا بد أن يترتب عليه اثار قانونية بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين فإذا لم يترتب عليه ذلك لا يعتبر قراراً ادارياً .

[1] / مجلة الأحكام القضائية / 1998م / صـ149 .

الفصل الثاني

عيب عدم الإختصاص

المبحث الاول : مفهوم عيب عدم الإختصاص

المطلب الأول : تعريف عيب عدم الإختصاص في اللغة والإصطلاح والفقه

المطلب الثاني : تعريف الإختصاص في القانون

المبحث الثاني : مصادر الإختصاص

المطلب الأول : المصادر المباشرة

المطلب الثاني : المصادر غير المباشرة

المبحث الثالث : أنواع الإختصاصات

المطلب الأول : الإختصاص الشخصي

المطلب الثاني : الإختصاص الموضوعي

المطلب الثالث : الإختصاص الزماني

المطلب الرابع : الإختصاص المكاني

المبحث الرابع : صور عيب عدم الإختصاص

المطلب الأول : عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)

المطلب الثاني : عدم الإختصاص البسيط

المبحث الأول

مفهوم عيب عدم الاختصاص

المطلب الأول : تعريف عيب عدم الاختصاص فى اللغة والإصطلاح والفقه :

أولاً : تعريف العيب في اللغة والاصطلاح :

1/ العيب في اللغة :

العيب والعيبة والعاب بمعنى النقيصة وعاب المتاع من باع وعيبه وعاب أيضاً صار ذا عيب ، وعابه غيره فهو معيب ومعيوب أيضاً على الأصل وعيبه تعيباً نسبه إلى العيب وعيبه جعله ذا عيب[1].

وأيضاً العيب : العاب والعيب والعيبه الوصمة ويجوز أن يكون العياب إسماً للعيب كالقذاف والجبان ، ويجوز أن يريد عيب عياب فحذف المضاف وأقام المضاف إليه مقامه ورجل عياب وعيبه كثير العيب للناس وعاب الماء ثقب الشط فخرج مجاوزة والعيبة ما يجعل فيه الثياب[2].

والعيب بصورة عامة هو النقيصة والوصمة وما يخلو عنه أصل الفطرة السليمة.

2/ تعريف العيب فى الإصطلاح الفقهى :

أ/ **الأحناف** : هو كل ما يوجب نقصان الثمن فى عادة التجار نقصاناً فاحشاً أو يسيراً [3].

ب/ **المالكية** : وهو ما نقص عن الخلقة الطبيعية أو عن الخلق الشرعى نقصاناً له تأثير فى الثمن المبيع [4].

1/ محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازى / مختار الصحاح / دار الكتب العلمية بيروت / باب العيب / ص197 .

2/ أبو الفضل جمال الدين بن مكرم بن منظور / لسان العرب / مرجع سابق / ص334 .

3/ علاء الدين بن أبى بكر الكاساني / بدائع الصنائع / دار الفكر/ بيروت / بدون ت / بدون ط / ج5 / ص406 .

4/ أبى الوليد محمد القرطبى / بداية المجتهد ونهاية المقتصد / المكتبة التوفيقية / بدون مكان نشر / بدون ت / بدون ط / ج2 / ص288 .

ج/ **الحنابلة** : هو كل ما يخلو عن أهل الفطرة السليمة ويوجب نقصان القيمة فى عرف التجار نقصاناً فاحشاً أو يسيراً[1].

د/ **الشافعية** : هو كل ما ينقص العين أو القيمة أو ما يفوت به غرض صحيح إذا غلب فى جنس المبيع عدمه [2].

يلاحظ أن جميع الفقهاء يتفقون على أن العيب هو الذى يحدث نقصان فى الثمن أى القيمة.

ثانياً : عدم لغة : زيد المال عدماً وعُدماً ، فقده فهو عادِمٌ وعَدِمٌ ، والمفعول : معدوم ، وعديمٌ ، ويقال : ما يعد منى هذا الأمر ، أى ما يعدُ نى [3].

ثانيًا : تعريف الإختصاص :

1/ الإختصاص فى اللغة :

خص خصاصاً وخاصمه إختص به فلاناً خاصه – إختص الفرد : صار به [4].

مما سبق أن التعريف اللغوى عرف الإختصاص بأنه إختصاص شخص بأمر ما حيث جاء فى التعريف إختص الفرد صار خاصاً به

2/ تعريف الإختصاص فى الشريعة الإسلامية :

الإختصاص فى الشريعة الإسلامية فى يد الرسول صلى الله عليه وسلم فقد كان هو الذى يسن القواعد وينشأ القوانين ولم يجعل الله لأحد سلطة النشر لغير النبى صلى الله عليه وسلم فقد كان هو مرجع الناس فى كل ما ينزل بهم من الأمر [5].

1/ وهبة الزحيلى / الفقه الإسلامى وأدلته / دار الفكر العربي / دمشق / بدون ت / ط6 / ج9 / ص25 .

2/ أبو الحسن على بن محمد / الحاوى الكبير / دار الكتب العلمية / بيروت/ لبنان / بدون ت / بدون ط / ج1 / ص77 .

3/ صلاح الدين الهوارى / المعجم الوسيط / دار البحار / بيروت / بدون ت / بدون ط / بدون ج / ص1072 .

4/ إبراهيم أنيس / المعجم الوسيط / مطبعة مصر / 1986م / بدون مكان نشر / بدون ط / بدون ج / ص238 .

5/ أحمد الحضرى / تاريخ التشريع الاسلامى / بدون ناشر / بدو ن مكان نشر /1991م / بدون ط / بدون ج / ص635 .

وكان الإختصاص للولاة فى الدولة الإسلامية ويجوز أن يولوا أى شخص فى عموم النظر ويجوز أن يوليه النظر خاصة فى بلد معين أو محله فينعقد قضاؤه فيها ويجوز أن يجعل به الحكم المداينات وجزء من المال لا يتجاوزه أو إذا قال المولى ينظر الحكم فى البلد الفلانى فلاناً ابن فلان فهو خليفتى وينعقد الاختصاص لمن نظر[1].

يستخلص مما سبق أن الاختصاص في الشريعة الاسلامية أن الرسول صلى الله عليه وسلم هو من كان يسن القواعد والقوانين ومن بعد ذلك ينعقد الاختصاص للولاة في البلد أو المنطقة التى تعين فيها .

1/ ابن قدامة العدوي / المقنع / دار الفكر العربى / القاهرة / بدون ت / بدون ط / ج3 / ص635 .

المطلب الثاني : تعريف الاختصاص فى القانون :

القاعدة الراسخة فى فقه القانون الإدارى أن أى تصرفات تباشرها السلطات العامة فى الدولة لا تكون صحيحة ومنتجة لأثارها القانونية ما لم تصدر فى حدود القواعد والضوابط المقررة والمنظمة لإختصاص تلك الجهات لأن قواعد الاختصاص هى التى تقدر الرخص القانونية للسلطات العامة لمباشرة اختصاصاتها على نحو مشروع ، وبناء على ذلك فإن تجاوز السلطة الإدارية لإختصاصها بممارستها عملاً قانونياً لا تملك الحق فى ممارسته بغرض ما قامت به من أعمال للبطلان بسبب عدم الاختصاص،وعلى ضوء ذلك يمكن تعريف عدم الاختصاص بأنه:(عدم القدرة على ممارسة عمل قانونى لكونه من اختصاص عضو أخر)[1]

والتعريف السائد لعيب الاختصاص فى الفقه الفرنسى أنه (عدم القدرة على ممارسة عمل قانونى لكونه من اختصاص عضو أخر) وعرف أيضاً هو السلطة أو الصلاحية القانونية التى يتمتع بها الشخص متخذ القرار من الناحية النوعية أو المكانية أو الزمانية[2] .

وعرفت محكمة القضاء الإدارى فى مصر عدم الاختصاص بأنه (عدم القدرة على مباشرة عمل قانونى معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد أخر)[3]

وقد عرف أيضاً بأنه ركن من أركان القرارات الإدارية وهو صلاحية قانونية لموظف ما أو جهة إدارية معينة فى إتخاذ قراراً إدارياً تعبيراً عن إرادة الإدارة[4].

يتضح من التعريف أن الاختصاص هو سلطة لشخص أو صلاحية يتمتع بها متخذ القرار وهو زمانى ، مكانى، نوعى وشخصى .

---

1 / أحمد عبد العظيم / القرارالادارى / مرجع سابق / ص103-105 .

2 / عبد الغنى بسيونى عبد الله / القانون الادارى / مرجع سابق / ص105 .

3 / ماجد راغب الحلو / القانون الادارى / مرجع سابق / ص487.

4/ سليمان الطماوى / النظرية العامة للقرارات الادارية / دار الفكر العربى / القاهرة / بدون ت / بدون ط / بدون ج / ص483 .

ومعنى عيب عدم الاختصاص هو أن يكون القرار أصدرته جهة إدارية غير مخولة قانوناً صلاحية إصداره وعدم الصلاحية قد يكون مرجعيتها شخص مصدر القرار فى موضوع القرار أو فى مكان أو زمان إصداره.

ويمثل عيب عدم الاختصاص المشروعية الشكلية للقرار ، والمرجع الأساسى فيه هو الإعتداء السلبى أو الإيجابى على القانون الموزع للإختصاصات بين السلطات العامة فى الدولة .

ويتميز عيب عدم الاختصاص بأنه أقدم أوجه الإلغاء ظهوراً وأنه الأصل الذى استمدت منه العيوب الأخرى وإذا كانت أوجه الإلغاء الأخرى استقلت عنه ، بيد أنه ما يزال العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام.[1]

عمل البعض على تشبيه الاختصاص العام بالأهلية فى القانون الخاص حتى انتهى إلى التقرير بأن الفكرتين تنبعان من فكرة واحدة ، إذ يدور التساؤل فى كلتيهما عما إذا كان للفرد القدرة على القيام بعمل قانونى معين ، إلا أن هناك فارق جوهرى بين مبدأ الإختصاص فى القانون العام والأهلية فى القانون الخاص يتركز فى إختلاف الهدف فى كلا المبدأين فبينما يكون الهدف من قواعد الاختصاص حماية المصلحة العامة ، تهدف قواعد الأهلية إلى حماية الشخص ذاته كما وأنه تكون الأهلية فى القانون الخاص هى القاعدة وعدم الأهلية هى الإستثناء ، يستند الإختصاص دائماً على القانون الذى يبين أعضاء السلطة الأدارية

[1] / عامر محمد عبد المجيد فضل – الوجيز فى شرح قانون القضاء الادارى / مرجع سابق / ص.125

حتى يتحقق حسن سير العمل وإجادته وسرعة إنجازه وتحديد المسئولية وبالتالى على وجه محدد[1].

فى إنجلترا تستمد الإدارة سلطاتها من القانون وتنحصر مهمة محاكم القانون فى الإبقاء على كافة الجهات الإدارية ضمن حدود أختصاصها تحقيقاً لقصد المشرع فى توزيع الاختصاصات لأن أى قرار يتخذ خارج حدود الاختصاص يكون باطلاً ومجرداً من أى أثر قانونى [2].

لذلك فقد تم تعريف الاختصاص فى انجلترا بأنه ممارسة سلطة التقرير المقررة قانوناً وأن عيب عدم الاختصاص من العيوب التى تنضوى تحت مظلة تجاوز حدود السلطة والتى تنضوى تحتها كل العيوب التى تشوب القرار الادارى فيما عدا الخطأ القانونى الظاهر الذى يعتبر خطأ قائماً بذاته فى رأى أغلب الفقهاء ويرجع السبب فى ذلك لوقوع القرار المشوب بخطأ قانونى ظاهر داخل نطاق الاختصاص حيث يعد قراراً سليماً منتجاً لأثاره القانونية إلى أن يتم إلغاؤه ولذلك فهو قرار ادارى قابل للإبطال بخلاف العيوب الأخرى التى تعتبر قرارات باطلة مجردة من أى أثر قانونى فور صدورها دون حاجة لإصدار أى أحكام لإ‘لغائها و لقد ذهبت محكمة الاستئناف فى انجلترا – خلافاً لما ذهب إليه مجلس اللوردات – فى بعض أحكامها إلى التفريق بين عدم الاختصاص العادى أو البسيط وبين عدم الاختصاص الجسيم

1/ محسن خليل / القضاء الادارى ورقابته على أعمال الادارة / منشأة المعارف / بدون مكان نشر / 1996–1962م / بدون ط / ج1 / ص353 –354 .

2 / أحمد عبد العظيم / القرار الإداري / مرجع سابق / ص105

فاعتبرت القرار فى الحالة الأولى قابلاً للأبطال ، بينما فى الحالة الثانية معدوماً باطلاً تلقائياً دون حاجة إلى صدور حكم لإلغائه فى رأى اللورد (دينيج)[1]

إن ركن الاختصاص من أهم أركان القرار الادارى بل انه أول هذه الأركان ، فلن تتمكن الإدارة من تحقيق مهماتها ومسئولياتها إلا إذا باشر أصحاب الاختصاص الوظيفى الاختصاصات المنوطة بهم ، وبهذا تتميز عدم المشروعية المقابلة لركن الاختصاص وعيب عدم الاختصاص من أقدم عيوب القرار الادارى نفسه ، فقد كانت أوائل أحكام الإلغاء التى أصدرها مجلس الدولة الفرنسى مبنية على عدم اختصاص مصدرى القرارات المطعون بها أمامه ومن هنا قيل عنه ويحق إن الاختصاص الوظيفى يشكل أساس القانون العام كما قيل عن عيب عدم الاختصاص بأنه عميد عيوب الإلغاء للدلالة على قدمه وأهميته ويتجلى ثانيهما فى أنه العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام .[2]

وأن عيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام وهو العيب الوحيد من عيوب الإلغاء الذى يتصل بالنظام العام ويترتب على ذلك عدة نتائج :

1. يجب على القاضى الادارى أن يتصدى لعدم الاختصاص من تلقاء نفسه خاصة عند عدم تأسيس طلب إلغاء القرار الادارى المطعون فيه هذا العيب .
2. يجوز للطاعن إبداء الدفع بعدم الاختصاص فى أى حالة كانت عليها الدعوى دون أن يحتج عليه بأنه قدم طلبات جديدة .

[1] / أحمد عبد العظيم / القرار الادارى / مرجع سابق / ص105-106 .

[2] / على عبد الفتاح محمد / الوجيز فى القضاء الادارى / دار الجامعة الجديدة /بدون مكان نشر/ 2009م / بدون ط / بدون ج –ص303 .

3. لا يجوز للإدارة أن تتنازل عن إختصاصها المقرر لها قانوناً أو تفوض فيه إلا بإجازة من القانون نفسه .

4. لا تستطيع الإدارة أن تتحقق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص فى حالة إبرام عقد من العقود لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت ، ولكن قواعد الاختصاص إنما شرعت لتمنع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقاً للمصالح[1].

5. لا يجوز تصحيح القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص لاحقاً بواسطة الجهة المختصة صاحبة الاختصاص بالتصديق عليه أو إعتماده حيث يتعين فى هذه الحالة أن تصدر الجهة المختصة القرار الصحيح والذى لايكون نافذاً إلا من تاريخ صدوره .[2]

مما تقدم نستخلص أن عيب عدم الاختصاص هو العيب الوحيد الذى يتعلق بالنظام العام حيث يجب على القاضى أن يراعيه من تلقاء نفسه وكذلك أن الإدارة لا يجوز لها تعديل قواعد الاختصاص فى حالة إبرام عقد كما لا يجوز للإدارة تصحيح عيب عدم الإختصاص الذى شاب القرار الإدارى بإجراء لاحق على صدروه ويطلق فقهاء المسلمين على الاختصاص إصطلاح التخصيص وللتخصيص معنى

1 / عامر محمد عبد المجيد / الوجيز فى شرح قانون القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص126-127 .

2 / فؤاد العطار / القضاء الاداري / دار النهضة العربية / القاهرة / 1968 / بدون ط / بدون ج / ص568-572 .

فى اللغة يختلف عن معناه فى الإصطلاح ، فالتخصيص لغة هو قصد العام على بعض منه فهو ضد التعميم ويقال أختصه بالشئ أى خصه به قصده عليه[1].

لقد بدأ التنظيم الإدارى المركزى مع قيام الدولة الإسلامية حيث كان الرسول صلى الله عليه وسلم هو مصدر السلطات الثلاث وإستمر هذا التنظيم فى عهد الخليفة الأول أبى بكر الصديق رضى الله عنه وفى عهد الخليفة الثانى عمر بن الخطاب رضى الله عنه حيث إتسعت رقعة الدولة الإسلامية وبعد الفتوحات الإسلامية حيث أصبح لكل إقليم ولاة وحكام يباشرون ولا يأتيهم سوى ما يتعلق بالشئون المالية والعسكرية والتى كانت سلطات مركزية فى يد الخليفة ، وضع الرسول صلى الله عليه وسلم اللبنة الأولى للتنظيم الإدارى حيث بدأ ينيب عنه بعض العمال والموظفين فى بعض المدن الكبرى مثل الحجاز واليمن وقد كان عتاب بن أسيد أول قاضى أرسله صلى الله عليه وسلم لأهل اليمن وكان صلى الله عليه وسلم يكلف بعض أصحابه بالإمامة على المسلمين فى القبائل كما كان يكلف بعضهم بجمع الزكاة والصدقات وكان للرسول صلى الله عليه وسلم عدد كبير من الكتاب ولكل منهم عمل محدد كما اختار الرسول صلى الله عليه وسلم بعض أصحابه للقضاء فى الأنحاء المختلفة ومقرئين للقرآن وكان له عليه الصلاة والسلام مستشارين يرجع إليهم فى القضايا التى تحتاج إلى الرأى والمشورة ومن هؤلاء سيدنا عمر بن الخطاب وسيدنا على بن أبى طالب[2].

1/ أحمد محمد مليجى / النظام القضائى الاسلامى / مكتبة وهبة /1984 / بدون مكان نشر / ط1 / بدون ج / ص141 .

2/ أحمد عبد العظيم محمد / أصول الفكر الإدارى فى الإسلام / مكتبة وهبة / 1984 / بدون مكان نشر / ط1 / بدون ج / ص134 .

وكان سيدنا أبو بكر الصديق رضى الله عنه يعهد بأمور الدولة إلى من يصطفى من أصحابه فولى سيدنا عمر رضى الله عنه القضاء وتوزيع الصدقات على مستحقيها وعهد إلى سيدنا عثمان بن عفان ولاية المال ، كما ولى أبا عبيدة بن الجراح أمانة بيت المال ، وعهد إلى سيدنا على بن أبى طالب الإشراف على أسرى الحرب وعلى المراسلات الأميرية[1] .

لا شك أن الإسلام هو الأسبق فى وضع قواعد وأسس تنظيم إدارى تقوم قواعده على أساس من التقوى والإيمان وليس على أساس هوى أو مصالح ذاتية حيث كان نبعه القرآن الكريم وسنة رسول الله صلى الله عليه وسلم حيث أصبح ذلك التنظيم نموذجاً يحتذى به ونبراساً يضئ الطريق إلى يوم الدين ، ويمكن القول بأن ما قرره فقهاء القانون الوضعى فيما يختص بتعريف الاختصاص يتفق بصفة عامة مع المعنى الذى توصل إليه الفكر الادارى الاسلامى قبل ما يزيد عن أربعة عشر قرناً .[2]

يمتاز عيب عدم الاختصاص بأنه أقدم أوجه الإلغاء ظهوراً فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى فإنه كان الأصيل حتى ظهور العيوب الأخرى قد استقلت منه .[3]

وأن عدم الاختصاص أنه عدم القدرة على مباشرة عمل ادارى معين ويكون الهدف من تحديد الاختصاص هو التخصيص حيث أن الكفاءة الإدارية تزداد كلما ازداد التخصص بين أعضاء السلطة الإدارية ، وليس قاعدة التخصيص فى حقيقتها إلا تطبيقاً لمبدأ تقسيم العمل

---

[1] / احمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص107-108.

[2] / أحمد عبد العظيم / القرار الادارى / مرجع سابق / ص108.

3/ عزيزة عبد المنعم خليفة / القرار الادارى فى قضاء مجلس الدولة / المركز القومى للاصدارات القانونية / الخرطوم / 2008م / بدون ط / بدون ج / ص158 .

فما دام العمل الحكومى هو عملاً جماعياً يهم المصلحة يقضى بأن يقتصر على كل موظف على نوع معين واحد يتفرغ له ويجيده[1] .

يتضح أن عيب عدم الاختصاص من العيوب المؤثرة فى القرار الادارى حيث يصل هذا التأثير إلى حد بطلان القرار الادارى ، والاختصاص مهم فى العمل الحكومى حيث لا بد أن يقتصر عمل كل موظف على عمل معين يتفرغ له بحيث يجيده ويتقنه .

[1] / ميرغنى عبد الله داؤود / مبادئ القانون الادارى / دار النهضة العربى / القاهرة / 2005م / بدون ط / بدون ج / ص347.

المبحث الثانى

مصادر الاختصاص

تتبع مصادر الفكر الادارى الاسلامى من مصادر متفق عليها وهى القران الكريم والسنة النبوية المطهرة والاجتهاد والرأى إجماعاً أو قياساً ، ومن مصادر اختلف الفقهاء عليها ومنها الاستحسان والمصالح المرسلة واستصحاب الحلال وشرع من قبلنا ومذهب الصحابى .[1]

وقد تشكلت ملامح وأطر الاختصاص بعد قيام الهياكل الإدارية التنظيمية التى وضع الرسول صلى الله عليه وسلم أولى لبناتها وسار على فلكها صحابته رضوان الله عليهم من بعده ثم سار على نهجهم من بعدهم أولى الأمر وكان القرآن والسنة النبوية بنصوصهما الواضحة المصدرين الأساسيين .[2]

الأصل أن يستمد صاحب الاختصاص إختصاصاته من قاعدة قانونية تمنحه الاختصاص بإصدار القرار إلى شخص أو هيئة محددة ، ومع ذلك لإعتبارات عملية تقتضيها الرغبة فى تحقيق أهداف الإدارة بكفاءة ويسر وقد أجاز القانون أن يشاركه موظفون أخرون صاحب الاختصاص الأصيل فى مباشرة إختصاصه أو يحلون محله فى مباشرة هذا الاختصاص وبناء على ذلك يمكن القول على أن الاختصاص يمكن أن يكون له مصادر مباشرة وهو القانون ومصادر غير مباشرة من خلال أنظمة قانونية محددة.[3]

1/ حمدى أمين عبد الهادي / الفكر الاداري الاسلامى والمقارن / الطبعة الثالثة / دار الفكر العربى / 1989م / بدون ج / ص119 .

2 / طعمية الجرف / الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة / قضاء الالغاء / دار النهضة العربية / القاهرة / 1977م / بدون ج / ص241.

3 / عبد المجيد عبد الحفيظ / أصول القانون الادارى / دار الفكر العربى/ بدون مكان نشر / 1989م / بدون ط / بدون ج / ص390 .

المطلب الأول : المصادر المباشرة:

1/ الدستور :

وهو مصدر عام لقواعد الاختصاص وبيان ما يدخل فيها فى مجال اختصاصات السلطة الإدارية وحدود تلك السلطات [1].

وهو يصدر عن مبدأ الفصل بين السلطات وما يقرره المبدأ من حلول مختلفة فى شأن توزيع أعمال وظيفة الحكم بين الهيئات العامة التقليدية وهى الهيئة التشريعية والتنفيذية والقضائية .[2]

2/ القانون :

يستمد الموظف العام إختصاصاته بإصدار القرارات من القانون فلا يكفى أن يكون القرار فى الجهة التى حددها المشرع بل يجب أن يكون القرار فى حدود الاختصاصات المخولة لتلك الجهة .[3]

3/ اللوائح :

الاختصاص مستمد من القانون إلا أن هذا لا يمنع أن تكون اللوائح بإعتبارها تشريعاً فرعياً مصدر من مصادر الاختصاص كما هو الحال فى لوائح الضبط واللوائح التنظيمية ، فالقاعدة أن تحديد الاختصاص بإصدار القرار الإدارى سواء من ناحية الشكل أو الموضوع

1/ محمد عبد المجيد أبو زيد / القضاء الادارى / دار الثقافة العربية / القاهرة / 1988 /بدون ط / بدون ج / ص84.

2 / أحمد عبد العظيم / القرار الادارى / مرجع سابق / ص109.

3 / محمد عبد المجيد أبو زيد / القرار الإدارى /مرجع سابق / ص.104

هو من عمل المشرع ومن ثم وجب أن يصدر القرار من الجهة التى ينص عليها التشريع كما يجب من ناحية أخرى إصداره فى حدود الاختصاص للجهة المذكورة[1].

ويلاحظ أن الدستور المصدر الأول من مصادر الاختصاص ثم يأتى القانون فى المرتبة الثانية فهو مصدر رئيسى حيث نجد أن الدستور يحدد حدود الاختصاصات للجهة الممنوحة للجهة مصدرة القرار ، وتأتى اللوائح بعد القانون وهى تشريع فرعى حيث تشرع لتنظيم القانون وتنفيذه ، حيث تصدر من حين إلى أخر من السلطة المختصة لتوضيح أشياء محددة غفل عنها القانون أو أشياء غامضة فى القانون .

4/ المبادئ العامة للقانون :

المبادئ العامة للقانون هى تعبير عن روح التشريع ويكمن دورها فى إكمال النقص التشريعى خلال كشف القاضى عنها ، ووفقاً لهذه المبادئ العامة للقانون لها دور كبير فى منح الاختصاصات ومن أمثلة المبادئ العامة للقانون ، ما يسمى بقاعدة توازى الاختصاصات التى بموجبها يكون لمن يملك سلطة إصدار قرار ما، الحق فى إلغائه أو سحبه أو تعديله ، ووفقاً لهذه المبادئ القانونية العامة المجددة للإختصاص فإنه إذا اسند القانون إختصاص إصدار قرار ما إلى وزارة أو مصلحة معينة دون أن يحدد الشخص المختص بإصداره داخلها انعقد إختصاص إصدار القرار إلى الوزير أو رئيس المصلحة حسب ما يمليه المنطق وطبايع الأمور[2].

4/ عبد العزيز عبد المنعم / دعوى إلغاء القرار الادارى / الأسباب والشروط / بدون ناشر / بدون مكان نشر / 2008 / بدون ط / بدون ج / ص26 .

1/ رمزى الشاعر / الإدارة العامة / دار النهضة العربى / بدون مكان نشر / 1983 / بدون ط / بدون ج / ص183 .

مما سبق ذكره نجد أن المبادئ العامة للقانون لها دور كبير فى تحديد الاختصاصات فهى تعبير عن روح التشريع فإذا لم يحدد التشريع الاختصاص فى المصلحة المعينة انعقد الاختصاص للشخص الذى يميله المنطق وطابع الأمور .

المطلب الثاني : المصادر غير المباشرة :

الأصل العام أن يمارس الاختصاص الممنوح لصاحب الاختصاص نفسه بموجب التشريع أو المبادئ العامة للقانون إلا أن هناك ضرورات عملية توجب الخروج من هذا الأصل وهى :

1. **التفويض**: يتمثل فى قيام موظف فى مستوى إدارى أعلى يكلف موظف فى مستوى أدنى بمباشرة الاختصاص المنوطة به بموجب نص قانونى يأذن له بذلك[1].

ويكون التفويض فى حدود القانون ولا يجوز للأخير أن يفوضه لموظف أخر[2].

والتفويض فى الاختصاصات عامة يخضع لعدة ضوابط :

1 / رمزى الشاعر / الإدارة العامة / مرجع سابق / ص85 .

2/ أحمد عبد العظيم / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص110 .

أ/ لا يجوز لأى جهة إدارية أن تفوض غيرها فى مباشرة إختصاص لها دون الإستناد إلى نص تشريعى يسمح بذلك ويشترط فى النص الإذن بالتفويض ألا تقل قوته الإلزامية عن مرتبة النص الذى يقرر الاختصاص الذى يريد صاحبه التفويض فيه .

ب/ إذا ورد نص يسمح بالتفويض ، وجب أن يتم التفويض بصدور قرار إدارى من الأصل إلى المفوض إليه يسمى قرار التفويض ويلتزم فيه المفوض بالحدود التى يضعها هذا النص.

ج/ التفويض لا يكون كلياً أو شاملاً لكافة إختصاصات الأصيل ، إذ يعد ذلك نزولاً باطلاً عن السلطة وليس تفويضاً لها .

د/ التفويض لا يدفع عن الأصل المسئولية عن أداء المفوض إليه للإختصاصات موضوع التفويض ، فهو يرد على الواجبات والسلطات دون المسئولية .

هـ/ القرارات الصادرة من المفوض إليه تعد تعبيراً عن إرادته وليس إرادة الأصل ومن ثم تأخذ هذه القرارات قوة إلزامية مماثلة لقوة قرارات المفوض إليه وليست قوة قرارات الأصيل.

و/ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بتفويض غيره فى الاختصاصات التى آلت إليه بطريق التفويض ما لم يسمح بذلك النهى .

ز/ التفويض إبداء مؤقت بطبيعته ، وذلك لمواجهة ظروف العمل غير العادية وإلا تعين إعادة توزيع الاختصاصات بصفة دائمة .

ح/ ويجوز للأصيل أن يباشر إختصاصاته كاملة أثناء قيام التفويض إلى جانب المفوض إليه بمعنى أن يكون له ممارسة ذات الاختصاصات التى فوض فيها إذا رأى لذلك مبرراً.[1]

1/ عامر محمد عبد المجيد فضل / الوجيز فى شرح قانون القضاء الادارى السوداني لسنة 2005م / مرجع سابق / ص130-131 .

وفى قضية والى ولاية الخرطوم عند مجمع الشيخ طه على المهدي حيث جاء فيها ليس للولاية سلطة بموجب قانون نزع الملكية لسنة 1930م بممارسة سلطات رئيس الجمهورية فى نزع ملكية الأراضى ، وذلك أن الوالى لا يحل محل حاكم الإقليم الذى تم تفويضه لممارسة هذه السلطة بموجب قانون الحكم اللامركزى لسنة 1980م وقانون التعديلات المتنوعة 1982م الصادر تنفيذاً لأحكامه الملغيين ، وأرست هذه السابقة أيضاً هذا المبدأ عند تفويض سلطات رئيس الجمهورية لحكام الأقاليم وفقاً لقانون نزع ملكية الأراضى بموجب قانون الحكم المحلى لسنة 1980م وقانون التعديلات المتنوعة لعام 1982م الملغيين لا يتنقل للوالى الحال[1].

يلاحظ أن المصادر الغير مباشرة تقتضيها ضرورات عملية فمثلاً التفويض هو تكليف موظف إدارى أعلى الاختصاصات إلى موظف فى مستوى إدارى أدنى ، ويعهد الرئيس الادارى إختصاصاته التى يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه بناء على نص يجيز له ذلك ، فهو تنازل عن الاختصاص إلى الشخص فى السلم الإدارى لظروف ما لفترة زمنية محددة .

2. الحلول :

الحلول وسيلة غير مباشرة لمباشرة الاختصاص بموجبها يحال اختصاص الأصيل الغائب أو غير المستطيع ممارسته بقوة القانون إلى موظف أخر مع منح قرارات المجال إليه الاختصاص فالقرارات الأصيل من قوة ملزمة ويقصد بالغياب عن العمل الذى يصوغ معه

[1] / مجلة الأحكام القضائية / 2005م / ص253 –254 .

الحلول ليس فقط الغياب فى إجازة بل الغياب بمعناه الواسع سوى نشأ بسبب قصور الوظيفة أو الغياب فى مهمة رسمية أو غير ذلك من الأسباب التى تحول دون تواجد الأصيل بمقر عمله فالغياب المقصود لقيام الحلول يفترض أن الأصيل قد قام به مانع أو عذر فإنه من الجسامة بحيث يحول بينه وبين ممارسة اختصاصاته كما لو كان مريضاً مدة طويلة أو موقوفاً عن العمل[1] .

3.الإنابة :

الإنابة كمصدر غير مباشر لممارسة الاختصاص تفترض غياب صاحب الاختصاص وتقوم الجهة الإدارية العليا بإصدار قرار تكلف بمقتضاه موظفاً أخر للقيام بإختصاصات الأصيل الغائب كما لو غاب أحد الوزراء فيصدر رئيس الجمهورية قراراً بتكليف وزيراً أخر للقيام بمهامه طيلة فترة غيابه والانابة شأنها شأن التفويض لا تقوم بدون قرار يجيزها.[2]

أن الانابة وهى أن تقوم السلطة الادارية الأعلى بإصدار قرار بتكليف موظف أخر للقيام بإختصاصات الأصيل الغائب وتنتهى الانابة كما هو الحال فى الحلول لقوة القانون أى بمجرد عودة الأصيل دون حاجة لإصدار قرار ولكن تختلف الانابة عن الحلول فى أن الأول تتم بقرار إدارى بينما الحلول يتم بقوة القانون دون حاجة لقرار إدارى[3].

يلاحظ أن الانابة كمصدر غير مباشر لمباشرة الاختصاص هو أن ينيب شخص أخر فى مكانه ولا بد أن يكون صاحب الاختصاص غائباً ولا بد أن يصدر قرار بتكليفه طيلة فترة

1/ مصطفى أبو زيد فهمى / القانون الإداري / دار المطبوعات الجامعية / بدون مكان نشر / 1992م / بدون ط / بدون ج / ص683 .

[2] / يس عمر يوسف / ميرغنى داؤود / مبادئ القانون الادارى والقضاء الادارى / دار النهضة العربى / بدون مكان نشر / 2005م / بدون ط / بدون ج / ص347. .

2/ أحمد عبد العظيم / القرار الادارى / مرجع سابق / ص110-111 .

غيابه فهى لا تقوم إلا بوجود قرار يجيزها وهو يكون له السلطة فى مباشرة جميع إختصاصات الأصيل، حيث نجد أن التفويض والانابة يكونان لفترة زمنية محددة أما الحلول فإنه يكون بقوة القانون دون الحاجة لقرار إداري .

المبحث الثالث

أنواع الإختصاصات

المطلب الأول : الإختصاص الشخصى :

أن يصدر القرار من الشخص المعين لمباشرة إختصاصات الوظيفة ، أو الشخص القائم بأعمال الوظيفة المختصة بإصدار القرار[1].

ووفقاً لحق الشخص فى ممارسة الإختصاص فإنه يتعين اصدار القرار الإدارى من الشخص أو الهيئة التى حددها القانون بإصدارها وبالتالى يجب أن يكون لصدور القرار وجود قانونى وسلطة التعبير عن إرادة الدولة وتثبت تلك السلطة للبعض لقرار تعينه الصادر تشكيله وإذا كان هيئة وبالتالى تتوقف مشروعية قرار التعيين أو التشكيل وفقاً لهذا العنصر من عناصر تحديد الاختصاص بإصدار القرار الإدارى ، ويكون قراراً معيناً لعيب عدم الإختصاص فى حالة صدوره من موظف لا يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية أو عن شخص لم يصدر قراراً بعينه أو صدر بتعينه قراراً معيباً[2].

إلا أن الفقهاء وجدوا أن ذلك يؤدى إلى ما يسمى بالتركيز الإدارى فى ممارسة الصلاحيات الإدارية مما لا يسهل معه تصريف شئون الدولة فضلاً عن أنه يؤدى بالمسئول تحت ضغط كثرة العمل إلى الموافقة والتوقيع بلا دراسة أو رؤية للأوراق والملفات التى تطرح بين يديه ، كما يؤدى ذلك إلى إضاعة الوقت وإطالة الإجراءات بلا مبرر .

1/ عامر محمد عبد المجيد فضل / الوجيز فى شرح قانون القضاء الإدارى السوداني / مرجع سابق / ص128 .

[2] / سليمان العماوى / النظرية العامة للقرارات الإدارية / مرجع سابق / ص284 .

ومع تقدم شؤون الدولة وتشعب المشاكل وإتساعها مع تطور المجتمعات كان لا بد من الحيلولة دون إنفراد المسؤول الإدارى بسلطة إتخاذ القرارات الإدارية وتوسيع نقاط توزيع سلطة إصدار هذه القرارات ، ولقد أثبتت التجارب نجاعة هذا الأسلوب فى توزيع الصلاحيات ، وتلافى العيوب الناجمة عن جمع هذه الصلاحيات بيد شخص الرئيس ، الأمر الذى أدى إلى توزيع الصلاحيات بنص القانون بين أعضاء السلطة الإدارية بحيث يكون لبعضهم سلطة إتخاذ القرار دون الرجوع للرئيس وهو ما يسمى بتفويض السلطة[1].

ومما تقدم يتضح أن عنصر الإختصاص الشخصى من العناصر المهمة فى تحديد الإختصاص حيث يعطى سلطة إصدار القرارات الإدارية للشخص المختص الذى حدده القانون ولا يمكن أن يصدر شخص قراراً إدارياً ولا يكون له إختصاص فى إصداره مثل صدور قرار من موظف قبل تعيينه فى وظيفة أو صدور قرار من موظف بعد إنتهاء إختصاصه الوظيفى .

وفى سابقة جعفر أحمد طه الشيخ ضد رئيس الجمهورية حيث جاء فيها تختص المحكمة العليا بفحص قرار رئيس الجمهورية للنظر فى مدى سلامته من ناحية المشروعية وليست الملائمة حيث تتلخص الوقائع بأن رئيس الجمهورية أصدر قراراً جمهورياً رقم 2008/355م والقاضى بنزع الأرض الواقعة بالسواقى 17-3 أمدرمان والسواقى 6-7 ابوسعد المملوكة ملكية عين بدواعى المصلحة العامة ، ووفقاً لأحكام قانون القضاء الإدارى فإنه يرفع إلى قاضى المحكمة العليا المختص فى كل قرار صادر من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء

1/ فهد عبد الكريم أبو العثم / القضاء الإدارى / دار الثقافة /بدون مكان نشر / 2005م / بدون ط / بدون ج / ص321

الإتحادى أو وزير إتحادى ولأن المحكمة لم تنظر فى توافر شروط الشكلية ومن بعدها الإستماع إلى البيانات أو من خلال المذكرات أن يصدر حكمه وأن المحكمة خالفت كل هذا حيث حكمت المحكمة بإلغاء الحكم وإعادة الأوراق إلى القاضى المختص وقبول الإستئناف[1].

حيث يلاحظ فى السابقة أن المحكمة ألغت القرار بعدم الاختصاص وجاء حكمها بموجب أحكام المادة (6) من قانون القضاء الادارى وهى من عيوب القرار الادارى وهو عدم الاختصاص .

وفى سابقة مسجد الفكى خليل ضد أحمد الجيلى حيث قرر نائب الوالى تخصيص مشروع الفكى خليل محمد حجازى لمسجد الفكى خليل محمد حجازى بالجريف وطلب إلى مدير عام مصلحة الجيولوجيا بإستخراج رخصة لمبنى طوب بإسم المسجد حيث قررت المحكمة العليا شطب الطعن لأن إختصاص منح الترخيص يعطى إلى هيئة الأبحاث الجيولوجية وليست من اختصاص الوالى أن يوجه لمنح تصديق بشأن أرض وليس هو السلطة التى تلقى التصديقات السارية حيث أن هذه السلطة بعد الأبحاث الجيولوجية .[2]

ومن السابقة يتضح أن والى الخرطوم ليس له الاختصاص فى تخصيص مشروع الفكى خليل للمسجد وإنما الاختصاص يقع لمصلحة الجيولوجيا وأن الوالى قد تعد على إختصاصاتها وذلك أن عنصر الاختصاص الشخصي يعطى الحق في اصدار القرار للشخص الذي حدده القانون .

1/ مجلة الأحكام القضائية / 2009م / ص242 .

[2] / مجلة الأحكام القضائية / 1996م / ص85.

المطلب الثاني : الإختصاص الموضوعى :

ويقصد به أن يصدر رجل الإدارة فرداً كان أو هيئة أو قراراً من إختصاص فرد أو هيئة أخرى ، ويمثل ذلك الإعتداء على أعمال فرد أو هيئة أخرى داخل أعمال نطاق السلطة الإدارية وهو ما يعرف بعدم الإختصاص الإيجابى وهو أكثر صور الإختصاص شيوعاً ، وهناك عدم الإختصاص السلبى ويكون عندما تمتنع سلطة إدارية عن ممارسة إختصاصها خطأ كان أو قصداً وذلك كأن يمتنع موظف أو وزير عن إصدار قرار يدخل فى نطاق إختصاصه لإعتقاده مثلاً أنه ليس فى حدود إختصاصه ، وبالتالى لا يملك سلطة إصدار ذلك القرار[1].

ويكون عدم الإختصاص الموضوعى عندما يحدد القانون إختصاص أعضاء وهيئات الإدارة موضوعاً أو موضوعات معينة فيصدر القرار من شخص لا يملك الإختصاص بإصداره[2] .

وينشأ عدم الإختصاص الموضوعى عندما يصدر القرار الإدارى ممن لا يملك سلطة إصداره فى مسألة معينة تدخل فى إختصاص هيئة أو عضو وقد يقع هذا الإعتداء الموضوعى من سلطة إدارية على إختصاص سلطة إدارية أخرى مساوية لها ، أو من سلطة إدارية أدنى على إختصاص سلطة إدارية أعلى منها ، أو من سلطة إدارية رئاسية على إختصاص سلطة إدارية تابعة لها ، وكذلك فى حالة إعتداء سلطة مركزية على إختصاص مقرر لسلطة لا مركزية[3].

1/ فهد عبد الكريم أبو العثم / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص312 .

2 / محمود عاطف البنا / تنظيم القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص233.

3/ على عبد الفتاح محمد / الوجيز فى القضاء الإدارى / دار الجامعة / بدون مكان نشر / 2009م / بدون ط /بدون ج / ص320 .

لا يكفى لصحة التصرف القانونى أن يصدر القرار عن الشخص الذى حدده المشرع القانونى بل يتعين أن يكون هذا التصرف يدخل ضمن الإختصاصات التى أو المشرع له ممارستها وإلا عد القرار الصادر منه فى هذا الشأن باطلاً ويأخذ عدم الإختصاص الموضوعى[1] .

ولعدم الاختصاص الموضوعى صور متعددة يمكن إجمالها فيما يلى :

أ/الإعتداء على إختصاصات سلطة إدارية موازية لا تربطها بها صلة تبعية أو إشراف: والغالب أن يكون المشرع قد جعل السلطتين المعتدية والمعتدى عليها على قدم المساواة فيما يتعلق بممارسة إختصاص كل منهما ومن أوضح الأمثلة على ذلك إعتداء أحد الوزراء على إختصاصات وزير أخر ويقع ذلك فى حالة غموض وتداخل الإختصاصات بين عدة وزارات ، فقد ألغت المحكمة العليا القرار الصادر من وزير التربية بترقية موظف تابع لوزارة أخرى لأن مثل هذا القرار قد شابه عيب عدم الاختصاص ، ومن ثم يكون باطلاً لفقدانه أحد مقوماته ويتعين من جل ذلك القضاء بإلغائه ، وعلة تقرير عدم الاختصاص فى مثل تلك القرارات أنه تمثل خروجاً على إدارة المشرع الصحيحة فى تحديد الاختصاص كل جهة إدارية ضماناً لعدم تداخل الإختصاصات وشيوع المسئولية ، حيث أن كل جهة هى الأدرى بشئونها ومن ثم فهى الأولى بإصدار القرار منها[2].

1 / يس عمر يوسف / ميرغني داؤود / ميادئ القانون الإدارى والقضاء الإدارى / مرجع سابق / ص347.

2/ على عبد الفتاح محمد / الوجيز فى القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص320-321 .

ب. إعتداء سلطة أدنى على إختصاص سلطة أعلى منها :

وهى حالة يعتدى فيها المرؤوس على سلطات وإختصاصات رئيسه والأصل العام المقرر إدارياً أنه لا يجوز لسلطة إدارية دنيا إصدار قرار يدخل فى إختصاص سلطة أعلى منها إلا بناء على تفويض صحيح ، ويقع باطلاً كل قرار يخالف تلك القاعدة ، وهذا ما أرساه قضاء المحكمة العليا فى مصر حيث تذهب إلى أن القرار يرفض الترخيص للمدعى فى الأشغال بأعمال الوساطة فى إلحاق الممثلين والممثلات وغيرهم بالعمل وقد صدر عن وكيل الوزارة لا من الوزير فإنه يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص وهذا العيب الذى أعتمد يجعل باطلاً وحقيقاً بالإلغاء وفى حكم لها ألغت المحكمة الإدارية العليا قراراً أصدره مدير الشئون المالية وأعتمده من المدير العام ، فى حين أن هذا القرار لا يختص بإصداره سوى المحافظ أو من يفوضه فى ذلك .[1]

ويتضح من هنا أن السبب فى إلغاء هذه القرارات أنها صدرت مشوبة بعيب عدم الإختصاص الموضوعى حيث أصدرتها سلطة مرؤوسة فى موضوع يدخل فى الإختصاصات المقررة للسلطة الرئاسية .

ج. إعتداء سلطة عليا على إختصاص سلطة أدنى منها :

وهى إعتداء الرئيس على إختصاصات المرؤوس ويتحقق ذلك إذا خول المشرع المرؤوس سلطة إتخاذ قرار معين دون معقب من رئيسه[2].

---

1 / نفس المرجع / ص321-322 .

2/ أحمد عبد العظيم / القرار الإدارى / مرجع سابق /ص117 .

والأصل أن الرئيس يباشر أعمال المرؤوس أى أن يحل محله فى ممارستها دون أن يعد ذلك تجاوزاً للإختصاص إلا أن القوانين أو اللوائح قد تنص على خلاف ذلك ، فتجعل للموظف فى بعض الموضوعات إختصاص نهائياً بحيث لا يجوز للرئيس التعقيب عليه، ففى هذه الحالة الأخيرة لا يجوز للرئيس مزاولة إختصاص المرؤوس وإلا كان ذلك تجاوزاً منه لإختصاصه[1] .

صحيح أن للرئيس هيمنة تامة على أعمال مرؤوسيه ، فيستطيع مراقبتها بعد صدورها وتوجيه المرؤوس على سبيل الإلزام إلا أنه إذا خول المشرع المرؤوس سلطة إتخاذ قرار معين بدون معقب من رئيسه ، فليس لهذا الأخير أن يحل محل المرؤوس فى إتخاذ القرار وفى هذا تقول محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر فى 14 من يونيو سنة 1960م أنه طبقاً لقانون كلية الشرطة يختص مدير الكلية بقبول الإستقالة من الطلبة أما سلطة وزير الداخلية فى هذا الخصوص فهى مجرد تصديق على مدير قرار الكلية بقبول الإستقالة ، وهذه المصادقة لا تنشئ بذاتها مركزاً قانونياً بل تؤيد المركز القانونى الذى أنشاه قرار مدير الكلية[2] .

ومما تقدم يستخلص أنه إذا أصدر الرئيس الإدارى قراراً فى مسألة من المسائل التى جعلها القانون من إختصاص المرؤوس وحده فإن أى قرار أو تعديل من جانب رئيسه فإنه يعتبر إعتداء على إختصاص المرؤوس .

د/ إعتداء الهيئة المركزية على إختصاصات الهيئة اللامركزية :

---

[1] / محمود عاطف البنا / التنظيم الإدارى / مرجع سابق / ص.233

2/ محمد رفعت عبد الوهاب / القانون الإدارى / دار المطبوعات الجامعية / الإسكندرية / بدون ج / بدون ط / بدون ج / ص621 .

إن القانون عندما ينشئ بعض هيئات اللامركزية المرفقة أو اللامركزية الإقليمية فإنما يعنى بذلك الإعتراف لهذه الهيئات بقدر معين من الإختصاصات حقاً قد يعترف للسلطة المركزية كسلطة وصاية إدارية أن تصدق على بعض قرارات هذه الهيئات أو حتى فى الحلول محلها إذا إقتضى الأمر فى بعض الحالات ولكن هذا لا يمنح السلطة المركزية الحق فى أن تتصرف بداءً بدلاً من الهيئات اللامركزية متجاهلة إختصاصات هذه الأخيرة [1].

وفى هذا الشأن ما قرره القضاء الإدارى فى مصر بقوله وبموجب قانون البلديات فإن بعض القرارات الصادرة عن المجالس البلدية تحتاج إلى مصادقة وزير الداخلية للشئون البلدية ولكن لا يجوز أن يحل محل المجلس البلدى فلا يجوز له إصدار قرار إنشائى ، ولا يجوز له أن يرفض التصديق على قرار المجلس البلدى ويصدر قراراً أخر كما لا يجوز له أن يعدل القرار الصادر عن المجلس البلدى ، ويبنى على ذلك أن القرار الصادر عن السلطة المركزية يكون قد صدر ممن لا يملك إصداره مستقبلاً فيلحقه عيب عدم الإختصاص ولا يترتب عليه أثر قانونى ، وعلى العكس يثار كذلك بأن تتعدى هيئة لا مركزية على إختصاص مقرر لإدارة مركزية كأن يصدر المجلس البلدى مثلاً قراراً من إختصاص المحافظ فإنه كذلك يكون مشوباً بعيب عدم الإختصاص الموجب لإلغائه[2].

وقد أرست المحكمة العليا فى قضية لجنة جامع الخليفة عبد الله ضد معتمد العاصمة القومية المبدأ التالى للمعتمد كل الصلاحيات والسلطات المنصوص عليها فى قانون العاصمة القومية بشرط ألا يعتدى السياسات التى هى من شأن السياسة القومية والتى تجئ فى قانون مركزى يمارس فى جميع أنحاء القطر وليس وقفاً على العاصمة القومية وحدها.

---

[1] / علي عبد الفتاح محمد / الوجيز في القضاء الاداري / مرجع سابق / ص323-324 .

2/ فهد عبد الكريم أبو العثم / القضاء الادارى / مرجع سابق /ص316 .

وتتلخص وقائع القضية أن المعتمد شكل لجنة لإدارة المسجد دون إخطار اللجنة المعتمدة من الشئون الدينية والأوقاف والتى كانت تدفع بأنها كانت تدعو إلى تحويل المسجد إلى أغراض غير العبادة وأنها كانت تسعى لإقامة مصلى مؤقت لحين إزالة العوائق ودار النزاع حول الإختصاص حيث يرى البعض أن الاختصاصات يكون للمعتمد بصفة السلطة العليا بالعاصمة والبعض يرى أن الاختصاص يقع للشئون الدينية والأوقاف[1] .

يلاحظ من السابقة أن المعتمد ليس له السلطة فى تشكيل لجنة لإدارة المسجد وأن الإختصاص ينعقد إلى الشئون الدينية والأوقاف وأن المعتمد هنا تعدى على إختصاص الشؤون الدينية والأوقاف .

وفى سابقة المجلس الأعلى للشباب والرياضة ضد عمر البكرى أبو حراز وأخرين تتلخص الوقائع أن المطعون ضدهم الأول والثانى والثالث قد أقاموا الدعوى الإدارية أمام قاضى المحكمة العليا وقد جاء فى دعواهم أنهم قد تم إنتخابهم وفقاً لقانون هيئة الشباب والرياضة سنة 1990م وهذا النظام الأساسى للإتحاد السودانى لكرة القدم بتاريخ 2000/9/14م أصدر رئيس المجلس الأعلى للشباب والرياضة قراراً بعزلهم من إتحاد كرة القدم السودانى وحرمانهم من تولى المناصب الرياضية القيادية من أى هيئة وقد بينت أسباب الطعن على عدم الإختصاص وفقاً للمرسوم الجمهورى رقم 42-1998م ، قررت المحكمة شطب الطعن وعلى أن المجلس الأعلى للشباب والرياضة مختص بإصدار القرار[2].

---

[1] / مجلة الأحكام القضائية / 1987م / ص257 .

1/ عامر محمد عبد المجيد فضل / الوجيز فى شرح قانون القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص137 .

يتضح فى هذه السابقة أن المجلس الأعلى للشباب والرياضة مختص موضوعاً بإصدار هذا القرار وفق المرسوم الجمهورى رقم 42–عام 1998م وهو لم يتعد على إختصاص أى جهة أخرى .

المطلب الثالث : الإختصاص الزمانى:

المقصود بعيب عدم الإختصاص من حيث الزمان ، أن يصدر القرار الإدارى ممن أصدره فى وقت لا يكون مختصاً قانوناً بإصداره [1].

وأيضاً يعنى هذا العنصر من عناصر تحديد المدى الزمنى الذى يستطيع خلاله صاحب الإختصاص فرداً كان أو هيئة إصدار القرار بحيث لا يجوز إصداره قبل منح الموظف ولأنه أصدر القرار يفيد إنتهاء تلك الولاية أوسحبها منه أو إنتهاء خدمته على حسب الأحوال كما أن إنتهاء مدتها يجعله مخالفاً وباطلاً لعنصر الإختصاص[2].

وأيضاً يقصد به مزاولة الإختصاص دون مراعاة للقيود الزمنية وهى متعددة فالموظف تنتهى خدمته عند حد معين يفقد بعدها كل صفة فى مزاولة الأعمال العامة كما أن المجالس المنتخبة لها مدة معروفة وأدوار إنعقادها محددة سلفاً وعليها أن تحترمها ومخالفتها تؤدى إلى بطلان القرارات التى تصدر على خلافها وعلى ذلك الأساس بنيت قاعدتا عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم إرجاء أثارها إلى المستقبل فبجوار الإعتبارات المستمدة من ضرورة إستقرار المعاملات فإن قواعد الإختصاص تحول دون الرجعية والإرجاء لأن ذلك يشكل إعتداء على سلطة السلف أو الخلف[3].

---

1 / عبد الغنى بسيونى عبد الله / القانون الإدارى / مرجع سابق / ص106 .

2/ سليمان الطماوى / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص725 .

3 / أحمد عبد العظيم / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص134 .

ويكون القرار الإدارى معيباً بعيب عدم الإختصاص الزمنى فى حالتين :

الأولى : صدور القرار من موظف زالت صفته الوظيفية :

فحق الموظف فى إصدار القرار محدد بمدة تقلده الوظيفة ، فإذا إنتهت تلك المدة فقد إنقطعت صلته بالوظيفة ولم يعد مقبولاً أن يطلع بأى عمل من أعمالها ومنها سلطة إصدار القرار فإن فعل ذلك متجاهلاً تغير وضعه وأصبح قراره مشوباً بعدم الإختصاص الزمنى مستوجب الإلغاء .

وما يسرى على الموظف يسرى أيضاً على المجالس المنتخبة التى تساهم فى الوظيفة الإدارية كمجالس المحافظات والمدن فمدة صلاحية تلك المجالس لإصدار القرارات مرهونة بمدة نيابتها ، فلا يجوز لها أن تصدر قرارات إدارية كانت مختصة بها فى مدة نيابتها بعد إنتهاء تلك المدة .

وإذا كان إختصاص الموظف بإصدار القرار ينتهى بمجرد إنفصام العلاقة الإدارية بينه وبين الإدارة فإن تقديم الموظف باستقالته لا يعنى عدم مشروعية ما يصدر عنه من قرارات بتاريخ لاحق لاستقالته حيث أن العبرة فى ذلك بتاريخ قبول الإستقالة وفى المدة ما بين تقدمه بالاستقالة وقبولها يكون الموظف متمتعاً بالحق فى ممارسة كافة إختصاصاته ومنها إصدار القرار إحتراماً لمبدأ وجوب سير المرافق العامة بالنظام[1].

وعلى ذلك إذا مارس الموظف أعمال الوظيفة التى رقى أو نقل منها أو مارس أعمال الوظيفة العامة بعد إنتهاء رابطة التوظيف بالإحالة إلى المعاش لبلوغ السن أو الفصل ...إلخ

1/ على عبد الفتاح محمد / الوجيز فى القضاء الادارى / مرجع سابق / ص327 .

كان متجاوزاً بذلك إختصاصه إلى إختصاص خلفه مما يعيب تصرفه بعيب عدم الاختصاص الزمنى [1].

الثانية صدور القرار بعد إنتهاء المدة الزمنية المحددة لإصداره :

إذا حدد المشرع مدة معينة لممارسة إختصاص معين أو لإصداره قرار محدد يعتبر مرور هذه المدة دون مباشرة هذا الاختصاص مسقطاً له ! وما حكم القرار الذى يصدر بعد إنقضاء هذه المدة الزمنية ؟ يسير القضاء الإدارى فى فرنسا ومصر على أن القرار الادارى الصادر بعد أنتهاء المدة الزمنية المعينة لإصداره يعتبر باطلاً ومعيباً بعيب عدم الاختصاص ، إذا إشترط المشرع ذلك بصفة آمرة وترتب البطلان على صدور القرار بعد إنقضاء الأجل ، أما إذا لم ينص المشرع على بطلان القرار فى حالة صدوره بعد الفترة الزمنية المحددة فإن التحديد الزمنى يعتبر من قبيل التوجيه ولا يعتبر القرار الصادر بعد زوال الأجل باطلاً[2].

وعلى ذلك الأساس بنيت قاعدتا عدم رجعية القرارات الادارية وعدم ارجاء اثارها الى المستقبل فبجواز الاعتبارات المستمدة من ضرورة استقرار المعاملات فإن قواعد الاختصاص تحول دون الرجعية والارجاء لأن ذلك يشكل اعتداء على سلطة السلف أو الخلف[3].

إذا خول القانون جهة إدارية ، مباشرة اختصاص معين خلال أجل معين ، فإن القرار الذى تمارس به الإدارة الإختصاص بعد إنقضاء الأجل لا يعتبر دائماً معيباً بعيب عدم الإختصاص ذلك أنه إذا رتب القانون البطلان كجزاء لتجاوز الأجل المذكور فإن القرار

---

1 / محمود عاطف البنا / تنظيم القضاء الادارى / مرجع سابق / ص232 .

2 / عبد الغني بسيوني عبد الله / القانون الاداري / مرجع سابق / ص109 .

3 / أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الاداري / مرجع سابق / ص124 .

الصادر من الإدارة بعد إنقضاء الأجل معيباً بعيب عدم الاختصاص ويتعين إلغاؤه أما إذا لم ينص القانون على الجزاء فإن الأجل يعتبر من المواعيد التنظيمية ، ذلك أنه إذا حدد القانون للجنة الإدارية ميعاد لإتخاذ قرار فى موضوع معين فإن قصد الشارع من تحديد هذا الميعاد هو سرعة البت فى الموضوع فإن تجاوزت اللجنة هذا الميعاد لكثرة الموضوعات وتشعبها وعدم كفاية الميعاد لإتمام بحث الموضوع ، فإنه لا يمكن القول بأن هذا يعتبر سبباً لبطلان القرار ، ولم يرتب المشرع أى جزاء على عدم إلتزام هذا الميعاد ، كما أن عدم إلتزام الميعاد لا يخرج الموضوع من إختصاص الجهة الإدارية ، إذ الولاية لا تتقادم وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسى[1].

لا يعتبر القرار الصادر بعد إنقضاء هذه المدة قراراً منعدماً وإنما يعتبر مشوباً بالعيب البسيط وقابلاً للإبطال والإلغاء قضائياً إذا قدم الطعن خلال المدة القانونية وقد تكون نية المشرع منع الإدارة من إصدار قرار إدارى بعد إنقضاء المدة ، حتى إذا أصدر رجل الإدارة قراراً بعد مضى تلك المدة فإنه يكون غير مشروع ومشوباً بعيب عدم الإختصاص وبالتالى مستوجب الإلغاء .

وقد ينص المشرع على عدم جواز ممارسة الموظف لصلاحية محددة إلا بعد إنقضاء مدة معينة ، فإذا مارس هذه الصلاحية خلال تلك المدة كان قراره مشوباً بعيب عدم الإختصاص الزمنى ومستوجباً للإلغاء[2] .

1/ محمود عاطف البنا / التنظيم الادارى / مرجع سابق / ص232

2/ فهد عبد الكريم أبو العثم / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص316-317 .

ومن الأمثلة أيضاً كالحجز الإدارى والبيع ، هذان لا يتمان إلا بعد مضى مدة معينة من الإعلان إلى الحجز ومن الحجز إلى البيع[1] .

وفى سابقة الغرف الفرعية للحافلات السفرية ضد مدير عام هيئة المواصفات والمقاييس أصدرت قراراً تمنع فيه إستخدام كراسى النص فى 2006/1/2م وكان هذا القرار قد طبق بأثر رجعى ، طعنت الغرفة الفرعية للحافلات السفرية فى هذا القرار حيث جاء الطعن أن الهيئة ليس لها تطبيق القرار بأثر رجعى شطبت المحكمة الطعن وجاء فى حكمها أنه يجوز تطبيق القرار بأثر رجعى إذا أجاز القانون ذلك[2].

من هذه السابقة نستخلص أن الإختصاص الزمانى أمر مهم فى تحديد السلطات التى يتمتع بها الأفراد ولا يجوز للشخص أو الهيئة أن يخرج خارج المدة الزمنية التى حددها القانون والمشرع ولا يجوز أن يطبق القرار بأثر رجعى إلا إذا أجاز القانون ذلك وإذا طبق بأثر رجعى فإن ذلك يعتبر خروج عن الإختصاص الزمنى الذى حدده القانون حيث نجد أن القرار الإدارى تسرى أحكامه للمستقبل ولا تسرى أحكامه للماضى .

[1] / عامر محمد عبد المجيد فضل / الوجيز فى شرح قانون القضاء السودانى 2005م / مرجع سابق / ص137 .

[2] / مجلة الأحكام القضائية / 2007م / ص297.

المطلب الرابع: الإختصاص المكانى:

هو الدائرة الجغرافية التى يحددها القانون للجهة الإدارية لتباشر فيها إختصاصها[1].

وأيضاً يقصد به أن يصدر أحد رجال الإدارة قراراً يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المحددة لممارسة اختصاصه على كامل إقليم الدولة كرئيس الدولة والوزراء ونوابهم[2].

وأيضاً نعنى به أن يصدر رجل الإدارة قراراً فى نطاق الإقليم المحدد له ، ذلك أن لبعض رجال الإدارة أن يمارسوا صلاحياتهم على جميع أنحاء الدولة كرئيس الوزراء أو الوزراء كل ضمن إختصاصه فيما ينحصر إختصاص بعضهم فى نطاق إقليم معين كالمحافظين والمتصرفين بحيث لا يجوز لهم ممارسة صلاحياتهم خارج نطاقه فإذا فعلوا ذلك كانت قراراتهم مخالفة لقواعد الإختصاص المكانى ، ومن أمثلة ذلك قليلة فى القضاءالأردنى إذ يندر أن يحصل انتهاك من رجل إدارى على سلطة رجل إدارى فى إقليم أو محافظة أخرى لأنهم على وجه العموم واقفون على قدر كافى من المعرفة والوضوح ومن تطبيقات المحكمة الأردنية العليا قولها (يستفاد من أحكام المادة 2 و 2 / 3 / 2 و 25 / 3 من قانون كتاب العدل رقم 11 لسنة 1952م إن كتاب العدل يمارس الصلاحيات المنوطة به

---

1 / يوسف عثمان بشير / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص60 .

[2] / على عبد الفتاح محمد / الوجيز فى القضاء الادارى / مرجع سابق / ص324 .

ضمن حدود منطقته الجغرافية داخل المملكة الأردنية فقط ويمارس صلاحيات كتاب خارج المملكة قناصل المملكة فى الخارج[1].

وحالات عدم الإختصاص قليلة جداً وذلك لبيان الحدود المكانية لإختصاص أعمال الإدارة بوضوح لذا فإن أغلب الحالات المعروضة أمام القضاء فى هذا الصدد تتعلق بأناس غيروا مكان إقامتهم دون إحاطة فتعدوا بشأنهم القرارات من السلطة إلى سلطاتها محل الإقامة الأولى فى حين أن الاختصاص آله للسلطة التى يتبعها محل الإقامة الثانى[2].

ويتحقق عيب عدم الإختصاص المكانى عندما يصدر أحد موظفى السلطة الإدارية قراراً يتجاوز به الدائرة أو النطاق الذى يمارس فيه إختصاصه وعليه فإن تجاوز هذا النطاق الإقليمى فى أحد القرارات الإدارية يعد إعتداء من جانب مصدر القرار على إختصاص الموظف أو الجهة التى يتبعها المكان الذى صدر بشأنه القرار الإدارى كأن يصدر محافظ إقليم معين قراراً يسرى على إقليم أخر مجاوراً ومتاخماً لإقليمه فالإختصاص الوظيفى إنما هو منوط بالمكان المعين ، وعيب عدم الإختصاص المكانى يتمثل فى تجاوز الجهة الإدارية حدود الولاية أو المحافظة أو المجلس المحلى فى تنفيذ القانون بالقرار الإدارى وعلى ذلك فإنه يجب على جميع أعضاء السلطة التنفيذية – كأصل عام – أن يمارسوا إختصاصاتهم داخل النطاق الجغرافى المعين لهم سواء كان ذلك على مستوى المحافظة أو المركز أو المدينة أو القرية ويترتب على ذلك أنه إذا ما تجاوز أحد أعضاء السلطة التنفيذية النطاق

3/ فهد عبد الكريم أبو العثم / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص310 .

[2] / سليمان الطماوى / الوجيز فى القانون الإدارى / مرجع سابق / ص.413

المكانى المحدد له لكى يباشر داخله إختصاصاته فإن قراراته تكون مشوبة بعيب عدم الإختصاص المكانى

خلاصة القول أن الإختصاص المكانى هو أن يصدر القرار فى حدود الإختصاص الإقليمى الذى حدده المشرع لممارسة إختصاصه وإذا صدر القرار مخالفاً لحدود الإختصاص المكانى وخارجاً عنه فإنه يعد معيباً بعيب عدم الإختصاص المكانى وبالتالى يجوز الطعن فيه ويكون سبباً للإلغاء .

المبحث الرابع

صور عيب عدم الاختصاص

المطلب الأول: عدم الاختصاص الجسم(إغتصاب السلطة):

يصبح عدم عيب الاختصاص من قبل اغتصاب السلطة إذا صدر القرار الإدارى من فرد عادى ليست له أى صفة عامة ، أو من سلطة إدارية على إختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها ، ولا يعتبر القرار باطلاً فى هذه الحالات فحسب بل معدوماً[1].

بمعنى أخر تتعلق حالات اغتصاب السلطة بركن الصدور من سلطة إدارية وتقتصر على صدور القرار ممن لا يتصف به بصفة الموظف العام ، وصدور القرار من موظف لا صلة له بإصدار القرارات ودخول القرار فى اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية.[2] ويبدو واضحاً إتفاق الفقهاء على حالتين من صدور القرار من فرد عادى وصدور قرار من سلطة إدارية تختص به إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية [3].

إن غصب السلطة يمثل عيباً خطيراً أوصارخاً لا يخطئه أحد وتؤكد المحكمة الإدارية العليا إذا فقد القرار الإدارى أحد أركانه الأساسية فإنه يعتبر معيباً بخلل جسيم ينزل به إلى حد الإنعدام ، ويترتب على إعتبار القرار الإدارى منعدماً فى هذه الحالة عدة نتائج لعل أهمها يتمثل فى تجديد القرار الصادر مشوب بعدم الاختصاص الجسيم من صفته الادارية ومن كل إعتباره عملاً قانونياً كما أن القرارات المنعدمة تمثل إستثناء على اثأر انقضاء ميعاد

1/ سليمان الطماوى / القضاء الادارى / مرجع سابق / ص685-686 .

[2] / ماجد راغب الحلو /القضاء الادارى / مرجع سابق / ص388 .

[3] / أحمد عبد العظيم / القرار الادارى / مرجع سابق / ص112 .

الطعن بالإلغاء إذ أن الطعن فيها لا يتقيد بشرط الميعاد بحيث يمكن سحبها أو الإلغاء بعد إنتهاء الستين يوماً المحددة للطعن بالإلغاء ويأخذ عيب عدم الاختصاص الجسيم اغتصاب السلطة الصور الآتية[1]:

1/ صدور القرار من فرد عادى :

فى هذه الحالة يقوم أحد الأفراد بإقحام نفسه فى مباشرة الاختصاص الادارى الأمر الذى يجعل قراره معدوماً لا أثر له ورأى مجلس الدولة الفرنسى طبقاً لنظرية الموظف فعلى سبيل الإستثناء صحة تلك القرارات لحماية الظاهر وذلك فى حالة الظروف الاستثنائية بسبب الحروب وإضطراب الأمن حيث تؤدى تلك الظروف إلى اختفاء السلطة الادارية الأمر الذى يحتم تشغيل المرافق العامة فى مثل تلك الحالات.

وهذا هو الوضع المستقر فى القضاء المصرى والذى أخذ بفكرة اغتصاب السلطة منذ إنشائه ، وفى ذلك تقول محكمة القضاء الادارى في مصر أن العمل لا يفقد صفته ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادى أو أن يصدر القرار من سلطة فى شأن إختصاص سلطة أخرى كأن تتولى السلطة التنفيذية عملاً من أعمال السلطة القضائية أو السلطة التشريعية[2].

وتتمثل فى صدور قرار عن السلطة الإدارية فى حين أنه من اختصاص السلطة التشريعية بموجب أحكام الدستور، وقد أشارت محكمة القضاء الادارى فى مصر لذلك بقولها

1/ على عبد الفتاح / الوجيز فى القضاء الادارى / مرجع سابق / ص310-311 .

2/ نفس المرجع / ص311 .

إذا نص القانون على تشكيل لجنة ما على وجه معين فإنه لا يصح تعديل هذا التشكيل إن رؤى تقرير ضمان أكبر إلا ممن يملكه قانوناً وهو المشرع ، أما السلطة القائمة على تنفيذ القانون فإنها لا تملك أصلاً تعديل التشكيل ، فإن فعلت ذلك كان تصرفها من قبيل اغتصاب السلطة فيقع باطلاً بطلاناً أصلياً وأشارت لذلك محكمة العدل العليا فى الأردن بقولها : يجب أن تقتصر سلطة مجلس الوزراء على إصدار القوانين المؤقتة في مواجهة الحالات الإستثنائية ولا تتعداها ولا يجوز أن تمتد هذه السلطة لغير حالات الضرورة ، فما يمكن معالجته بقانون عادى لا يصح معالجته بقانون مؤقت لأن نصوص الدستور ومبادئه هى التى يقوم عليها نظام الحكم فى الدولة ، ويتوجب النزول عندها باعتبارها أسمى القواعد التشريعية ، وهذه النصوص والمبادئ هى التى تحدد للسلطات العامة فى الدولة وظائفها وإختصاصاتها بحيث لا يجوز لأى سلطة أن تتعدى على إختصاصات سلطة أخرى[1]

3/ اعتداء السلطة التنفيذية على إختصاصات السلطة القضائية :

تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات والذى يحول دون ممارسة سلطة ما إختصاص أناط بها المشرع سلطة أخرى ، فإن السلطة التنفيذية لا تستطيع إصدار قرار فى موضوع يدخل فى إختصاص السلطة القضائية ، فإن هى فعلت ذلك كان هذا العمل من جانبها موصوماً بإغتصاب السلطة ذلك لأن السلطة الإدارية غير مؤهلة أصلاً للاضطلاع بدور السلطة القضائية التى يتوفر لأعضائها الحيدة والإستقلال مما يشكل ضمانة للمتقاضين .

[1] / فهد عبد الكريم أبو العثم / القضاء الادارى / مرجع سابق / ص318 .

وهذا ما تؤكده المحكمة الإدارية العليا حيث تذهب إلى أن فقد القرار صفته الإدارية صيرورته منعدماً لا يكون إلا إذا شاب القرار عيب عدم الاختصاص الجسيم ومن صوره صدور القرار من سلطة فى شأن سلطة أخرى ، كما ذهبت إلى أن انعدام القرار الصادر من جهة الإدارة بوقف تنفيذ حكم صادر من محكمة القضاء الإدارى لحين الفصل فى الطعن المقام ضده أمام المحكمة الإدارية العليا ، تأسيساً على انطواء هذا القرار على غصب لإختصاص مقصور على دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا ، حيث لا تملك الإدارة أية سلطة تقديرية فى هذا الشأن لتعلق الموضوع بالنظام العام القضائى .

وترتيباً على ذلك فإن الإدارة لا تستطيع أن تصدر قراراً فى موضوع هو من إختصاص القضاء فإن فعلت ذلك كان عملها اغتصاباً للسلطة ومن ثم يعتبر عملاً معدوماً ولا أثر له[1].

3/ صور التوسع القضائى فى حالات إغتصاب السلطة :

لقد توسع القضاء الادارى المصرى فى فكرة إغتصاب السلطة توسعاً ملحوظاً وتتدرج صور عدم الاختصاص البسيط وهى كالآتي :[2]

أ/ إعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه .

إن فى إعتداء المرؤوس على إختصاص رئيسه إذا خول القانون سلطة النقل مثلاً لموظف محدد وفى حالة التفويض الباطل فى حالة إذا ما نص القانون على عدم التفويض فى الاختصاص المحدد ، وكذلك فى حالة الإعتداء على إختصاص شخص معنوى عام مثل صدور القرار الادارى من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً[3] .

1/ على عبد الفتاح / الوجيز فى القضاء الادارى / مرجع سابق / ص315 .

2/ سليمان الطماوى / القضاء الإدارى / قضاء الإلغاء / مرجع سابق / ص688 .

[3] / أحمد عبد العظيم / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص114 .

ب/ إعتداء هيئة تاديبية على إختصاص هيئة تأديبية أخرى :

إعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن قيام هيئة تأديبية بالإعتداء على إختصاص هيئة تأديبية أخرى سبباً لإعتبار القرار الإدارى الصادر من الهيئة المعتدية معدوماً، وقد قضت فى هذا الشأن بأن مجلس التأديب المطعون فى قراره قد انتزع ولاية جماعة كبار العلماء فى محاكمة عالم من علماء الأزهر لفعل نسب إليه فى حقيقته وجوهره مما تملك هذه الجماعة ولاية الحكم فيه ، وهذا العيب الذى عنف القرار لا يجعله قابلاً للإلغاء مع إعتباره قائماً إلى أن يقضى بإلغائه ، بل هو عيب ينهض إلى حد إغتصاب السلطة الذى ينزل بالقرار إلى جعله فعل مادى عديم الأثر القانونى ، وفى هذا الحكم تذهب المحكمة الإدارية العليا إلى أن القرار الصادر من سلطة إدارية مجلس تأديب الموظفين معتدية به على إختصاص سلطة إدارية أخرى جماعة كبار العلماء قراراً معدوماً لكونه يمثل إغتصاباً للسلطة [1].

لذلك أن التوسع فى مفهوم اغتصاب السلطة سوف يؤدى إلى ترسيخ مبدأ المشروعية بإلزام الإدارة بضرورة توخى الدقة فى إلتزام النصوص المحددة والمنظمة للإختصاص لأن ذلك سوف يؤدى حتماً إلى سيادة حكم القانون رعاية للمصلحة العامة التي ما جاءت السلطة الإدارية إلا لأجلها[2].

إن القرار الإدارى المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم يلحقه البطلان المطلق حيث لا يترتب عليه أى أثر قانونى منذ لحظة صدوره ولا يتحصن بالمواعيد حيث يجوز رفع الدعوى لإبطاله دون تقيد بميعاد الطعن[3]

1/ على عبد الفتاح / الوجيز فى القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص318-319 .

[2] / أحمد عبد العظيم / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص114-115 .

[3] / فؤاد العطار / القضاء الإدارى / دار النهضة العربية /القاهرة / 1968م / بدون ط /بدون ج /ص575 .

وفى سابقة مسجد الخليفة خليل ضد أحمد الجيلى حيث قرر نائب والى الخرطوم تخصيص مشروع الفكى خليل محمد حجازى إلى مسجد الفكى خليل وطلب استخراج كمينة طوب قررت المحكمة شطب القرار لأن ليس للوالى اختصاص أن يوجه لمنع تصديق كمينة طوب وينعقد الاختصاص لمصلحة الجيولوجيا[1].

مما تقدم يلاحظ أن اغتصاب السلطة أو عدم الاختصاص الجسيم يترتب عليه البطلان المطلق للقرار ولا يترتب عليه أى أثر قانوني ومثلاً أنه لا يجوز للإدارة على الاطلاع في قرار فهو من اختصاص القضاء لأن ذلك يكون فيه اغتصاب للسلطة.

[1] / مجلة الأحكام القضائية / 1996م / ص58 .

المطلب الثاني : عدم الإختصاص البسيط:

هو مخالفة قواعد توزيع الاختصاص فى مجال السلطة الإدارية مخالفة غير جسيمة وقد يكون سلبياً وقد يكون إيجابياً ، فعدم الاختصاص السلبى ينحصر فى امتناع الموظف عن إصدار قرار يكون مختصاً بإصداره ظناً منه أنه يخرج عن دائرة إختصاصه وعدم الاختصاص الايجابى يتمثل فى قيام أحد الموظفين بإصدار قرار جعله القانون من إختصاص موظف أخر[1].

حيث أن الأصل أن يكون عدم الاختصاص بسيطاً فى حالة مجاوزة السلطة فى نطاق الوظيفة الإدارية أى فى الحالات التى تتعدى فيها جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى ، ونجد أن القرار المعيب بعيب بسيط لا تتقيد الدعوى ضده بميعاد دعوى الإلغاء وإنما تقدير انعدامه إلا أنه يلاحظ أن الأثر المترتب على النزول بالقرار المعدوم إلى مرتبة الفصل المادى ، إنما يتصل بموضوع الحصانة المتقدمة وعدم تمتع القرار بها بعد مضى ميعاد دعوى الإلغاء ولكن لا أثر له على تحديد إختصاص القضاء الإدارى فيظل العمل فى نظر مجلس الدولة قراراً إدارياً مما يختص بنظره القضاء الإدارى ، والقول بغير ذلك يؤدى إلى نتيجة شاذة مفادها أن يخضع القرار المعيب بعيب بسيط لرقابة قاضى الإلغاء فى حين يخرج عن رقابته القرار المعيب بعيب جسيم [2].

1/ أحمد عبد العظيم عبد القادر / مرجع سابق / ص116 .

[2] / محمود عاطف البنا / التنظيم القضاء الادارى / مرجع سابق / ص235 – 236.

وفى سابقة مسجد الخليفة عبد الله ضد معتمد العاصمة القومية تتلخص الوقائع أن معتمد العاصمة كون لجنة لإدارة هذا المسجد والإختصاص ينعقد للشئون الدينية والأوقاف[1].

من كل ما سبق يتضح أن الاختصاص من الأمور المهمة فى مجال العمل الادارى أنه لا يجوز لأى شخص أن يتعدى على إختصاص أو سلطات شخص أخر فإن هذا القرار يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم والاختصاص ينقسم الى زمانى ومكانى ونوعى وشخصى ولا يجوز لأى شخص أن يخرج عن هذه الإختصاصات حيث أن الاختصاص الزماني أنه يجب على الشخص أو الهيئة عدم لخروج عن الفترة الزمنية ولا يطبق القرار بأثر رجعي الا إذا أجاز القانون ذلك ، أما الاختصاص المكاني لا بد أن لا يتجاوز الدائرة الجغرافية للجة الادارية التى تباشر فيها اختصاصها.

1/ مجلة الأحكام القضائية / 1987م / ص57 .

الفصل الثالث

شروط عيب عدم الاختصاص والآثار المترتبة عليه

المبحث الأول : الشروط التي يجب توافرها لرفع الدعوى

المطلب الاول : المصلحة

المطلب الثاني : الميعاد

المبحث الثاني : الآثار المترتبة على رفع دعوى الطعن

المطلب الأول : طبيعة وقف التنفيذ

المطلب الثاني : شروط وقف التنفيذ

المطلب الثالث : أثر الحكم بوقف التنفيذ

المبحث الثالث : أثر قبول دعوى الطعن

المطلب الأول : الإلغاء

المطلب الثاني : التعويض

المطلب الثالث : المنع

المطلب الرابع : التقرير

المبحث الأول

الشروط التى يجب توافرها لرفع الدعوى

المطلب الأول: المصلحة:

وهى الحاجة إلى حماية القانون المعتدى عليه أو المهدد بالإعتداء عليه والمنفعة التى يحصل عليها المدعى بتحقيق هذه الحماية[1] .

تستعمل كلمة المصلحة فى عالم القانون مرة بمعنى أنها عنصر من عناصر الحق، فيقال أن الحق مصلحة مادية أو أدبية يحميها القانون و مرة أخرى بمعنى أنها شرط لقبول دعوى فيقال إن المصلحة معيار الدعوى ولا دعوى بغير المصلحة ويعرفها فقهاء المرافعات بأنها : المنفعة التى يجنيها المدعى من إلتجائه إلى القضاء فكل شخص إذا اعتدى على حقه تحققت له مصلحة فى الإلتجاء إلى القضاء ، أى أن المصلحة هى الفائدة التى يجنيها المدعى عند الحكم له بطلباته ويرى بعض الفقهاء أن المصلحة فى قبول الدعوى وثيقة الصلة بالإعتداء على الحق وتدور معه وجوداً فكلما وجد الإعتداء أو التهديد به كانت هناك مصلحة فى طلب حماية القانون[2].

وعليه تتحقق المصلحة بتحقق حماية القانون لذا تعرف بأنها : المنفعة التى يحصل عليها المدعى بتحقق حماية القانون لحقه الذى اعتدى عليه والمهدد بالإعتداء عليه، ومن المعروف أن هذا الشرط يجب توافره فى كل الدعاوى المدنية والتجارية والإدارية ، فقد نص

1/ عامر محمد عبد المجيد / الوجيز فى شرح قانون القضاء الإدارى 2005م / مرجع سابق / ص197 .

[2] / فهد عبد الكريم أبو العثم / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص243.

عليه قانون المرافعات المدنية والتجارية لسنة 1968م على أنه لا يقبل أى طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون[1].

وقد نص عليه قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1872م الصادر بتاريخ 1972/10/1م على انه لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية وهذا النص الأخير ينطبق على كل الدعاوى الإدارية سواء تعلقت بدعاوى الإلغاء أو دعاوى القضاء الكامل لمصلحة هى مناط دعوى الإلغاء وشرط أساس لقبولها ويأخذ القضاء الفرنسى بهذه القاعدة فحيث لا مصلحة لا دعوى وقررت المحكمة العليا فى حكمها الصادر فى 1963/6/29م أن دعوى الإلغاء تختلف بداهة عن دعوى التعويض وأخص ما فى الأمر أنه فى دعوى الإلغاء بأن يكون رافعها صاحب المصلحة ، فإنه يشترط فى دعوى التعويض أن يكون صاحب حق أصابته جهة الإدارة بقرارها الخاطئ بضرر يراد جبره وتعويضه عنه[2].

وقد انتهى مجلس الدولة المصرى إلى أن دعوى الإلغاء تنتمى إلى القضاء الموضوعى ورغم ذلك فإنها لا يمكن أن تكون دعوى حسبة ، وعلى سبيل المثال حكمه الصادر فى 1948/4/3م والذى يقول فيه : من حيث أنه وإن كان لا يشترط فى المصلحة المسوغة لطلب الإلغاء أن تقوم على حق أهدره القرار الإدارى المطعون فيه كما هو الحال فى دعوى التعويض فإنه يكتفى بأن يمس القرار الإدارى حالة قانونية بالطعن تجعل له مصلحة مادية أو أدبية فى إلغائه ، وقرر مجلس الدولة فى مصر وفرنسا أن يكون رافع دعوى الإلغاء فى

[1] / قانون المرافعات الندنية والتجارية لسنة 1968م / المادة 3 .

[2] / عامر محمد عبد المجيد / الوجيز فى شرح قانون القضاء الإدارى 2005م / مرجع سابق / ص196-197 .

حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شانها تجعله مؤثر تأثيراً مباشراً فى مصلحة شخصية له وذلك لأن دعوى الإلغاء وهى طعن موضوعى مبنى على المصلحة العامة التى يجب أن تسود الأعمال الإدارية القصد منه مخاصمة القرار الإدارى غير المشروع فقضاء الإلغاء قضاء موضوعى لا يتطلب فى كل من يلجأ إليه أن يكون صاحب حق بل يكفى أن يكون صاحب مصلحة شخصية مباشرة فى إلغاء القرار[1].

يرى جانب من الفقه أنه لا يكفى لقبول دعوى الإلغاء وجوب توافر شرط المصلحة وقت رفعها بل يعين أن يظل هذا الشرط قائماً على الفصل فيها فإن انتفت المصلحة أثناء نظر الدعوى بعد أن توافرت عند رفعها كان على المحكمة أن تحكم بعدم قبول الدعوى لعدم قيام سبب لها وهو ما أخذ به الدكتور سليمان الطماوى بقوله : ولكننا ولاعتبارات عملية نفضل المسلك الذى يشترط إستمرار المصلحة حتى صدور الحكم بالإلغاء لأنه يقلل من إحتمالات التصادم مع الإدارة ...الخ وهذا ما كان عليه موقف مجلس الدولة الفرنسى والقضاء المصرى، وقد اعتنقت محكمة القضاء الإدارى فى مصر هذا المبدأ حيث تقول : لما كانت المصلحة فى مناط الدولة ، فإنه يتعين توافرها وقت رفع الدعوى واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة لكونها شرط مباشرة الدعوى وأساس قبولها ، فإذا كانت هذه المصلحة منتفية من بادئ الأمر أو زالت بعد قيامها أثناء سير الدعوى كانت الدعوى غير مقبولة[2].

خصائص المصلحة :

---

[1] / محمود عاطف البنا / تنظيم القضاء الاداري / مرجع سابق / ص186م .

2/ فهد عبد الكريم أبو العثم / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص250 .

يجب أن يكون لرافع دعوى الإلغاء مصلحة شخصية ومباشرة فى الطعن فى القرار الإدارى المطعون فيه ، وقد تكون هذه المصلحة محققة وقائمة وقد تكون محتملة وقد تكون مادية أو أدبية وهى :

1/ المصلحة الشخصية ومباشرة :

لا تقبل دعوى الإلغاء من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية فى إلغاء القرار ، مهما كانت صلتهم بصاحب المصلحة الشخصية ومعنى هذا أن رافع الدعوى يجب أن يكون له مصلحة شخصية ومباشرة أى أن يكون فى وضع قانون يؤثر عليه القرار المطعون فيه تاثيراً مباشراً ، ويرجع هذا الشرط إلى ضرورة نطاق دعوى الإلغاء ، وحتى لا يتسع مجالها وتكون بمثابة دعوى الحسبة المعروفة فى الشريعة الإسلامية والتى يكتفى فيها بالمصلحة العامة غير المباشرة أو غير الشخصية[1] .

القرار الإدارى لا يقبل أى شخص يهمه نفاذ القانون حماية للصالح العام ، بل يجب فوق ذلك أن يكون الطاعن فى حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطلوب إلغائه و من شأنها أن تجعله مؤثراً فى مصلحة ذاتية له تأثيراً مباشراً وعلاوة على ذلك يجب أن يقر القانون هذه المصلحة .

[1] / على عبد الفتاح / الوجيز فى القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص.220

ولا يشترط فى المصلحة الشخصية المباشرة أن تكون فردية فقد تكون جماعية تخول للشخص المعنوى حق الطعن فى القرارات الإدارية المخالفة للقانون والتى تمس المصالح المشتركة التى يقوم الشخص المعنوى لتحقيقها[1].

وقد نص القانون السوداني لسنة 2005م على شطب العريضة إيجازياً إذا لم يكن للطاعن مصلحة شخصية [2].

والقاعدة أن يقوم كل من له مصلحة بالتقاضى فى شئونه الخاصة وليس لأى شخص أن يتولى ذلك فى المسائل الخاصة بغيره إلا نيابة عنه طبقاً للقانون [3].

وبمعنى أخر لا تقبل الدعوى المرفوعة من فرد ليست له مصلحة شخصية فى إلغاء القرار مهما كانت صلته بصاحب المصلحة الشخصية فلا تقبل دعوى من شقيق تمس شقيقه صاحب المصلحة الشخصية ، وتكون المصلحة مباشرة أى دون وساطة شخص أخر ، فكما لا تقبل الدعوى من شخص لا شأن له بها فلا تقبل دعوى من له مصلحة مادية أو أدبية بأن يحكم لصاحب المصلحة الحقيقية كان يكون دائناً له أو مجرد قريب أو صديق، غير أن مجلس الدولة الفرنسى لم يشترط أن تكون هذه المصلحة محققة والمصلحة غير المباشرة تختلف عن المصلحة غير الشخصية رغم أن أغلب الكتاب يعتبرون المصطلحين مترادفين ومن أمثلة المصلحة غير المباشرة فى نظر مجلس الدولة الفرنسى والتى تكفى عنده لقبول الدعوى مصلحة صاحب الفندق الكائن فى إحدى المناطق السياحية فى إلغاء قرار وزير

1/ يوسف حسين بشير / القانون الإدارى / مرجع سابق / 136 .

[2] /القانون الاداري السوداني لسنة 2005 م / المادة 7 .

[3] / عبد الغنى بسيونى / القضاء الادارى / مرجع سابق / ص491 .

التعليم بشأن تحديد الإجازات الدراسية ، لأن هذا القرار له التأثير غير المباشر فى نشاط صاحب الفندق[1].

والمصلحة المباشرة تعنى أن تكون تلك المصلحة محسومة وقائمة فعلاً، بمعنى أن يشكل القرار محل الطعن إعتداءاً مباشراً على مصلحة الطاعن[2].

وقد ذكرت المحكمة العليا فى قضية محجوب برير محمد نور ضد حكومة السودان وفيها قام الطاعن بالطعن فى دستورية المادة (4) من قانون إخلاء المبانى العامة والتى تقرأ: لا يجوز لأى محكمة عامة أن تعقب على أمر صدور أو فعل تم أو اعتبر أنه صدر أو تم بموجب هذا القانون وقد نص ممثل النائب العام على الطاعن افتقاره للمصلحة الشخصية المباشرة التى تشكل شرطاً جوهرياً فى حق الطعن الدستورى طبقاً لنص المادة (323) إجراءات مدنية وذلك بحجة أن عقد الإيجار الذى كان سارياً بين الطاعن والمطعون ضدها الثانية قد انتهى بإخطاره بذلك طبقاً لشروط ذلك العقد وأن مؤدى ذلك أن الطاعن حيث تقدم بطعنه هذا كان قد كف عن كونه مستأجراً كان فى حكم المعتدى مما تنتفى معه أية مصلحة فى الطعن ، ذكرت المحكمة العليا وفى هذا الشأن فإن ما تواتر عليه العمل في هذه الدائرة هو أن هذا القيد وهو مما لا يرد فى الدستور وإنما ينص عليه قانون الإجراءات المدنية فى مادته الثالثة والعشرين بعد الثلاثمائة ويتحقق بالضرر الحال أو الوشيك ويلزم النظر إليه فى هذا الإطار بما يوفق بين سياسة المشرع فى ضرورة تنظيم حق التقاضى من جهة ومراعاة

1/ أحمد عبد العظيم / القرار الادارى / مرجع سابق / ص74-75 .

[2] / عامر محمد عبد المجيد فضل / الوجيز في شرح قانون القرار الاداري / مرجع سابق / ص203 .

عدم ضياع الحقوق الدستورية الموضوعية من الجهة الأخرى ونظر إلى ما يتطلبه ذلك من موازنة دقيقة ، فقد إنتهى قضاء هذه الدائرة إلى أن قاعدة التى يقوم عليه القرار فيما تتحقق به المصلحة الشخصية لا تكون إلا قاعدة عامة ينبغى النظر إليها فى كل حالة بعينها طبقاً للظروف الخاصة لتلك الحالة[1].

وفى سابقة حسن محمد صالح ضد المجلس الشعبى لمنطقة الخرطوم قررت المحكمة أن للساكن مصلحة شخصية فى رفع الطعن ضد قرار هدم المنزل[2].

لذلك لا بد من وجود رابطة وثيقة بين القرار الإدارى والمدعى رافع الدعوى الإدارية يكون من شأن تلك الرابطة المساس بالمركز القانونى للمدعى ويكفى أن يكون القرار الإدارى قد أثر فى وضع مواطن معين أو أى مزايا أخرى كالمنافسة بين أخرين لنيل خدمة أو عمل أو أى مزايا أخرى دون النظر إلى وجود حق عينى[3].

وفى سابقة فريق النيل وأخرين ضد معتمد العاصمة القومية وأخر حيث أرست المحكمة هذه المبادئ :

أ/ يكفى أن يكون القرار الإدارى قد أثر فى وضع مواطن معين أو أى مزايا أخرى كالمنافسة بين أخرين لنيل خدمة أو عمل أو أى مزايا أخرى دون النظر إلى وجود حق عينى .

ب/ للمحاكم سلطة الرقابة على أعمال الإدارة إن هى أخطات فى تطبيق القانون أو تجاوزت حدودها أو أساءت إستغلال السلطة .

1/ عامر محمد عبد المجيد / الوجيز فى قانون القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص203–204 .

[2] / مجلة الأحكام القضائية / 1975/ص243 .

[3] / أحمد عبد العظيم / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص75.

ج/ قد تكون السلطة تقديرية محضة وقد تكون مقيدة بشروط وفق نص تشريعى معين ولا بد من التيقن من أن السلطة لم يساء إستعمالها فى الحالة الأولى وأن السلطة قد مورست وفق النصوص التشريعية المعينة فى الحالة الثانية فإذا تأثر المواطن بهذه القرارات كانت له مصلحة شخصية تكفى لإقامة دعوى طعن إدارى حيث نجد أن المدعى عليهم قد تقدموا بإستئناف ضد القرار الصادر من محكمة العاصمة القومية بتخصيص القطعة رقم 1 مربع أ – ك غرب الديوم الخرطوم لمعهد دينى[1].

ويقودنا الحديث عن المصلحة الشخصية المباشرة إلى تساؤل هام وهو : هل الدعوى الإدارية دعوى حسبة ؟

الحسبة فى اللغة هى إسم من الإحتساب كالعادة من الإعتداد والإحتساب من الأعمال الصالحات وعند المكروهات : هو البدار إلى طلب الأجر وتحصيله بالتسلم والصبر أو بإستعمال أنواع البر والقيام بها على الوجه المرسوم فيها طلباً للثواب المرجو منها وفى حديث عمر بن الخطاب رضى الله عنه : أيها الناس احتسبوا أعمالكم ، فإن من إحتسب عمله كتب له أجر وأجر حسبته، وفى إصطلاح الفقهاء تعنى : أمر بالمعروف إذا أظهر تركه ونهى عن المنكر إذا ظهر فعله[2].

إن دعوى الحسبة فى الإسلام تجوز لكل مسلم عدل أن يرفع الدعوى حماية للدين ومحاربة للفساد وهى كل دعوى يكون حق الله تعالى فيها خالصاً أو غالباً ، أما فى مجال

1/ مجلة الأحكام القضائية / 1986م / ص257–258

[2] / محمود السيد التحيوي / دعوى الحسبة / دار الفكر الجامعي / الاسكندرية / 2002م / / ط1 / بدون ج / ص15–16 .

الدعوى الإدارية فإنه وعلى الرغم من أن جانباً من الفقه الفرنسى يرى أن الدعوى الإدارية هى دعوى حسبة لإنتمائها إلى القضاء الموضوعى أو العينى لأن دور القضاء فيها ينصب على فحص المشروعية دون إعتبار للحقوق الذاتية لرافع الدعوى الأمر الذى جعل للحكم فيها حجة مطلقة فى مواجهة الكآفة وعلى الرغم من أن مجلس الدولة الفرنسى قد إنتهج فى السنوات الأخيرة مسلكاً يدعو إلى الإستماع إلى كل طعن جدى فى تصرفات الإدارة بعد إستبعاد الطعون الكيدية فإن الرأى المقرر تشريعاً وقضاءً فى فرنسا هو أن الدعوى الإدارية ليست من دعاوى الحسبة[1].

وقد أبرز مجلس الدولة المصرى رأيه بوضوح بأن الدعوى الإدارية ليست دعوى حسبة حيث إشترط أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة أى أن يكون الطاعن فى حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثراً فى مصلحة ذاتية تاثيراً مباشراً فلا يقبل الطعن من أى شخص لمجرد أنه فرد من جماعة تعنيه مصالحها ، ظاهر أن القانون السودانى قد سلك مسلك مجلس الدولة المصرى فى أن الدعوى الإدارية ليست دعوى حسبة حيث إشترط في القانون الإدارى لسنة 2005م أن تكون لمقدم الطعن مصلحة شخصية فى الطعن[2].

المشرع السودانى فى قانون هيئة المظالم والحسبة لسنة 1998م قد خول الهيئة بأن تعمل على رفع الظلم وتأمين الكفاءة والطهر فى عمل الدولة والتصرفات النهائية التنفيذية أو

1/ سليمان الطماوى / القضاء الإدارى ، قضاء الإلغاء / مرجع سابق / ص504 .

[2] / القانون الإداري السوداني لسنة 2005م / المادة 7 /1 .

الإدارية وبسط العدل من وراء القرارات النهائية للأجهزة العدلية دون مساس بإختصاصات القضاء ، والقانون خطوة متقدمة لترسيخ قيم العدل والطهر ورفع الظلم بإسناد الحسبة العامة لهيئة مستقلة مباشرة لدى رئيس الدولة والمجلس الوطنى بنص المادة 4 من القانون المذكور[1].

وفى سابقة على محمود وأخرين ضد إبراهيم أحمد على / م أ / أ س م / 61 / 1990 حيث تتلخص الوقائع بأن المطعون ضده قد منح وبصفة إستثنائية وبالسعر الأساسى ودون مزاد طاحونة بقرية باسندة [2].

ومما سبق ذكره يتضح أن شرط المصلحة مهماً لرفع الدعوى لأن القرارات الإدارية تتعلق دائماً بمجموعة من الأشخاص فالمصلحة تقفل الباب أمام الفضوليين الذين ليس لهم صلة بالدعوى .

2/ أن تكون المصلحة مادية أو أدبية :

وقد تكون المصلحة مادية – وهو الغالب – كان يطعن المدعى فى القرار بقصد الحصول على ترخيص لإقامة المبنى الذى يقصده أو من أجل إلغاء قرار الإدارة بغلق محله التجارى أو مصنعه ، أو بمصادرة صحيفته أو مدرسته أو إجبار الإدارة على إعطائه ترخيص بمزاولة المهنة أو التجارة فى سلعة معينة ، وقد تكون أدبية مثل رفع الدعوى بقصد إلغاء قرار صادر من الإدارة بإغلاق مكان للعبادة أو بالترخيص لإحدى الحانات ببيع الخمور والتى ترفعها جمعية محاربة الخمور (فى فرنسا)[3]

1/ أحمد عبد العظيم / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص76–77 .

[2] / مجلة الأحكام القضائية 1990م / ص172 .

3/ على عبد الفتاح / الوجيز فى القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص224–225

ومن أمثلة المصالح الأدبية التى تجيز قبول الطعن فى القانون الانجليزى فى قضية (بلاكبيرن) حيث كان المدعى وزوجته يعيشان مع أطفالهما فى منطقة مدينة لندن الكبرى التى دأبت السلطة المحلية فيها على إعطاء تراخيص بعرض أفلام سينمائية فاحشة يأباها الذوق وخوفاً على سلامة أخلاق أبنائها التى يمكن أن تتأثر من عرض هذه الأفلام تقدم المدعى وزوجته إلى المحكمة لإستصدار أمر قضائى يمنع السلطة المحلية من الإستمرار فى إعطاء هذه التراخيص وقد قبلت المحكمة طلب الطعن إستناداً إلى وجود مصلحة كافية للمدعى وزوجته تقتضى بضرورة توقف السلطة المحلية عن الإستمرار فى ممارسة سلطاتها بهذا الشأن ، وقد قال اللورد (دينج) تعليقاً على هذه القضية : (أنه إذا كان هناك أساس معقول للإفتراض بأن إحدى الدوائر الحكومية أو أية سلطة عامة تتجاوز أو على وشك أن تتجاوز القانون بطريقة تسئ إلى الألاف من المواطنين أو تلحق الضرر بمصالحهم فإن لأى واحد من أولئك اللجوء إلى المحاكم من أجل ضمان إلتزام هذه الجهات بالقانون ومحاكم القانون فى هذه الحالة سوف تصدر بمقتضى سلطاتها التقديرية الأمر القضائى المناسب للمحافظة على سيادة القانون)[1]

2/ أن تكون المصلحة حالة أو محتملة :

تتوافر المصلحة المحققة أو الحالة إذا كان المدعى سينال فائدة عاجلة أو أكيدة وحالة بمجرد إلغاء القرار سواء كانت مادية أو أدبية ، أماالمصلحة المحتملة فهى تتوافر عندما يكون شأن القرار منع ضرر فى المستقبل أو تهيئة فرصة منعه ، والقاعدة العامة أن عدم

1/ أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص78

قبول أى طلب لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقررها القانون ، وقد نص القانون على الإكتفاء بالمصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الإحتياط لرفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه، وقد توسع القضاء فى قبول الدعاوى بناء على فكرة المصلحة المحتملة أما فى دعاوى الإلغاء فالقاعدة أنه تكفى المصلحة المحتملة لقبول الدعوى وعلة ذلك أن دعوى الإلغاء تستهدف الدفاع عن مبدأ المشروعية وهذا الهدف فى ذاته مصلحة محققة ، كما أن رفع دعوى الإلغاء مقيد بميعاد قصير ولذلك فإن إشتراط إنتظار المدعى حتى تغدو المصلحة محققة قد يؤدى إلى سقوط حقه فى رفع دعوى الإلغاء[1].

فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها : إن المصلحة فى الدعوى الإدارية تتوافر ولو كانت محتملة ولا يشترط أن يكون لرافعها حق كما هو الشأن فى الدعوى القانونية وقضت أيضاً إلى أنه : إذا قضى القرار المطعون به بمصادرة جواز سفر زوجة المستدعى ومنعها مع ولديه من العودة إلى عمان قادمة من القدس فإن هذا الأمر يعتبر أنه يمسه لا سيما أن منح الزوجة جواز سفر منفرد لا يتم إلا بموافقة الزوج عملاً بقانون الجوازات ، بالإضافة إلى أنه يكفى فى دعوى الطعن بالقرار الإدارى إحتمال المصلحة[2] .

ومن الأمثلة أيضاً ما قضت به محكمة القضاء الإدارى فى مصر حيث قررت بأن للموظف حق الطعن فى القرارات المخالفة للقانون حتى ولو لم يكن من شأن إلغاء هذه

1/ سليمان الطماوى / القضاء الادارى / قضاء الإلغاء / مرجع سابق / ص506-507 .

[2] / فهد عبد الكريم أبو العثم / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص255.

القرارات ترقيته فى كشوف الأقدمية رغم عدم إستيفائه وقت صدور القرار للمدة الزمنية الواجبة للترقية إذ أنه سيترتب على تنفيذ القرار أسبقية زملائه له فى الدرجة التى تم ترقيتهم إليها[1].

يلاحظ أن فى المصلحة المحتملة أو المحققة يحتاط بها يكون لرفع ضرر محقق ويخشى زوال دليله عند النزاع فيه .

[1] / عبد الغنى بسيونى / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص493 .

المطلب الثاني: الميعاد:

نص القانون الإدارى السودانى لسنة 2005م على ميعاد رفع الطعن بستين يوماً من تاريخ نشر ذلك القرار فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات التى تصدرها أجهزة الدولة أو من تاريخ العلم به علماً حقيقياً أو من تاريخ إعلان صاحب الشأن به أيهما كان الأسبق ، ونص البند الثانى على بدء الميعاد فى الأحوال التى يجيز فيها القانون التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة من تاريخ الفصل نهائياً فى التظلم ، كما نص البند على ستون يوماً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ويحسب الميعاد على النحو المبين في القانون ، كما نص أيضاً على أنه إذا لم لم تفصل الجهة الإدارية فى التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليها يعتبر رفضاً للتظلم[1].

والحكمة من تحديد هذا الميعاد القصير يتمثل فى ضمان استقرار الأوضاع القانونية حتى لا يترك باب الطعن فى القرارات الإدارية مفتوحاً لأجل غير مسمى ، وكذلك تأمين الحماية الكافية للحقوق المكتسبة من هذه القرارات بحيث تصبح الدعوى غير مقبولة إذا انقضى هذا الميعاد دون رفعها ، وقد نص قانون مجلس الدولة المصرى رقم 47 لسنة 1972م والمقابل للقانون رقم 55 لسنة 1959م المصرى على أن ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإدارى المطعون فيه فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به[2].

1/ أحمد عبد العظيم / القرار الادارى / مرجع سابق / ص92 .

2/ عامر محمد عبد المجيد / الوجيز فى شرح قانون القضاء الادارى لسنة 2005م / مرجع سابق / ص80-81 .

وأصبحت القاعدة المستقرة الآن أن الرفع بإنقضاء المدة من النظام العام فيمكن أن يثار فى أى حالة كانت عليها الدعوى ، وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها إذا لم تتعرض له الإدارة ولا يمكن الاتفاق على إطالة المدة بالتراضى بين الإدارة والأفراد [1].

لقد اشترك القضاء الادارى الفرنسى دائماً مع المشرع فى تحديد نقطة البدء فى سريان الميعاد فطوال القرن التاسع عشر تأثر القضاء الادارى بمرسوم 22 يوليو 1806م الذى يتصدر حالة الإعلان الفردى وحددها كنقطة انطلاق فى حساب الميعاد ، وجعل هذه الوسيلة هى القاعدة فى هذا الشأن ولكنه أضاف إليها وسيلة النشر لتوجه القرارات الإدارية اللائحية التى لا تستطيع الإدارة أن تحدد المخاطبين بها ، وفى أوائل القرن العشرين تأثر المجلس الفرنسى بنص تشريعى أخر هو قانون 13 أبريل 1900م وأخذ وبدأ يهز فى قضائه السابق وفى مكانة الإعلان الفردى كوسيلة أصلية فى حمل القرار الإدارى إلى علم الكافة وبعد صدور القانون الحالى المنظم للمجلس إلى النقيض من قضائه السابق ليجعل من النشر الوسيلة الأصلية فى هذا المجال ومع ذلك فإن قضاءه استقر على أن يجعل لكل من الإعلان الفردى والنشر مجالاً يخدم فيه ، ففرق فى هذا الشأن بين القرارات الإدارية اللائحية من ناحية والقرارات الفردية والجماعية من ناحية أخرى[2].

وميعاد الستين يوماً خاص بدعوى الإلغاء دون غيرها من الدعاوى الإدارية التى لا يتقيد حق إقامتها بميعاد معين ، فدعوى التعويض يمكن إقامتها فى أى وقت ما دام الحق فى

---

[1] / سليمان الطماوى / القضاء الادارى / قضاء الإلغاء / مرجع سابق / ص561 .

2/ مصطفى أبو زيد فهمى / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص57 .

إقامتها لم يسقط بالتقادم طبقاً لقواعد القانون المدنى السوداني وفى مصر تسقط دعاوى التعويض عن القرارات الادارية غير المشروعة بمضى خمسة عشر عاماً وفى السودان تسقط دعوى التعويض بمضى المدد المنصوص عليها فى قانون المعاملات المدنية لسنة 1984م حسب الأحوال ، ذلك أن طلب التعويض رهن حدوث الضرر وهذا الضرر يحدثه تنفيذ القرار وربما لا يحدث هذا الضرر الا بعد مضى الستين يوماً المحددة للطعن بالإلغاء فيكون فى رفض دعوى التعويض فى هذه الحالة ظلماً للمدعى ، حيث أن الأثر الموجب لرفع الدعوى وهو الضرر لم يتحقق بعد إضافة الى أن المحكمة التشريعية من تحديد مواعد للطعن بالإلغاء هو تحقيق الاستقرار للمراكز القانونية التى يرتبها القرار الادارى وهذه الحكمة منعدمة بالنسبة لدعاوى التعويض التى لا تشكل إقامتها تهديداً للمراكز القانونية لعدم تأثر قبولها على تلك المراكز ، وهو فى هذا الشأن تأخذ حكم الدعاوى العادية [1].

بالنسبة للمواعيد تتشدد محاكم القانون فى انجلترا على ضرورة الالتزام بمواعيد الطعن حيث تشترط تلك المحاكم الحصول على إذن سابق من دائرة الطعون فى المحكمة العليا والهدف التأكد من توافر شرط المصلحة ومن تقديم الطلب خلال المدة المحددة قانوناً لرفع الدعوى وأن قانون القضاء الدستورى والادارى السوداني لسنة 1996م الملغى لم ينص على المدة التى يتعين تقديم التظلم خلالها للجهة الادارية الأعلى إذا لم يكن القانون قد نص على مدة محددة للتظلم فى هذه الحالة كانت تسرى مدة الشهرين على التظلم أيضاً وهى القاعدة العامة.

[1] / عامر عبد المجيد / الوجيز فى شرح قانون القضاء الادارى لسنة 2005م / مرجع سابق / ص81-82 .

لقد جاء فى إحدى السوابق القضائية غير المنشورة مايلى :

(لقد حددت المادة 1/310 إجراءات مدنية لسنة 1983م شهرين لرفع الطعن والغرض من هذه المدة هى مدة تقادم قصيرة إذا قورنت بمواعيد التقادم فى الدعاوى الأخرى هى الحفاظ على المراكز والأوضاع القانونية لأن القرار الادارى و هو يصدر من جهة عامة إنما يتعلق بأعمال عامة أخرى ويمس مصالح الإدارات والمؤسسات العامة ومن يرتبطون بها فلا يجوز تعريضها للزعزعة والإضطراب ولذلك فسرت المحاكم أن مدة الشهرين تسرى بالنسبة للدعوى وبالنسبة للتظلم حتى يمكن المحافظة على استقرار الأوضاع والمراكز القانونية فمن أراد أن يرفع دعوى أو تظلماً فعليه أن يرفع دعواه أو تظلمه حسب الحال فى ظرف شهرين[1].

ومن المستقر عليه أن الدفع بعدم القبول لرفع الدعوى بعد فوات الميعاد من الدفوع المتعلقة بالنظام العام وليس للمحكمة أو ذوى الشأن التعديل فيه وينتج عن تعلق هذا الدفع بالنظام العام أنه يجوز إبداؤه فى أية حالة تكون عليها الدعوى ، كما يجوز الدفع به لأول مرة أمام المحكمة الادارية العليا ، وللمحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها[2].

وفى سابقة سيد أحمد الأزهرى ضد وزير الإسكان قدم المدعى الطعن بعد مرور أربعة أشهر من صدور القرار المطعون فيه وذكرت المحكمة أن القانون حدد الميعاد ولم يحدد الميعاد للتظلم[3] .

1/ أحمد عبد العظيم / القرار الادارى / مرجع سابق / ص93-94 .

2/ عامر عبد المجيد / الوجيز فى شرح قانون القضاء الادارى 2005م / مرجع سابق / ص82 .

[3] / مجلة الأحكام القضائية / 1990م / ص149 .

إنقطاع الميعاد يعنى فى معناه الأوسع أن يوقف سريان مدة الستين يوماً ونحسب ليس من التاريخ الوارد بل تحسب مدة الستين يوماً من تاريخ إذن النائب العام نرفع الدعوى أو من ينوب عنه لرفع الدعوى[1] .

ومن هنا يتضح أن شرط الميعاد من الشروط المهمة لقبول الدعوى لأن لو ترك الميعاد مفتوحاً لغير أجل لا يمكن أن يحوز القرار حجية الأمر المقضى فيه لأنه غير نهائى فمدة الستين يوماً لو انقضت من غير أن يطعن الشخص فى القرار تعنى أن الشحص المتعلق به القرار قد رضى به وأنه لا يجوز بعد تلك المدة رفع الطعن ويصبح القرار نهائياً.

حالات امتداد الميعاد :

هى الحالات التى يوقف فيها الميعاد أو ينقطع ، ونص قانون القضاء الدستورى والادارى السوداني لسنة 1996م على مد ميعاد رفع الطعن فى الأحوال التى يجيز فيها القانون التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة ، وبالنظر فى القانون الادارى المقارن نجد أن حالات مد الميعاد علاوة على التظلم الإدارى تشمل حالة القوة الظاهرة وحالة رفع الدعوى كمحكمة غير مختصة وحالة أخرى نص عليها قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م فيما يتعلق باتزان النائب العام والحالات هى :

أ/ التظلم الإدارى :

التظلم الإدارى يقطع سريان ميعاد الطعن وتبدأ مدة طعن جديدة بعد ظهور موقف الإدارة من التظلم وتبدأ المدة الجديدة من تاريخ صدور قرار رفض التظلم فى حالة الرد الصريح ، ومن تاريخ إنتهاء مدة الثلاثين يوماً على تقديم التظلم فى حالة الرفض الضمنى المستفاد من سكوت الإدارة وتجاهلها للرد على التظلم[2].

---

[1] / يس عمر يوسف / مبادئ القانون والقضاء الإدارى / مرجع سابق / ص583 .

2/ يوسف حسين بشير / القانون الإدارى / مرجع سابق / ص145 .

غير أن مرور مدة الثلاثين يوماً فى الحالة الأخيرة تعد قرينة إثبات العكس فإذا أثبت مقدم التظلم أن الإدارة كانت لا تزال تنظر فى إنهاء النزاع ودياً فإنه لا يفقد حقه فى رفع الطعن حتى بعد الستين يوماً التى يعد فواتها دون رد من الإدارة بمثابة رفض التظلم ، فلا وجه لإفتراض رفض التظلم إذا تبين للمحكمة أن السلطات الإدارية المختصة لم تهمل وتتجاهل قضائياً فى وقت تكون جادة فى سبيل انصافه[1].

والتظلم الذى يقطع ميعاد الطعن هو التظلم الأول فقط أما التظلمات التالية فلا أثر لها فى هذا الشأن وإلا جاز لذوى الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال فى إطالة ميعاد رفع الطعن[2].

ب/ القوة القاهرة :

يثبت أن القصد من تحديد مواعيد السقوط والتقادم وهى آجال قدرتها النظم القانونية – استقرار الروابط والعلاقات القانونية – ويجب ألا يترتب هذا الجزاء إلا إذا انتهت المواعيد المقررة بسبب اهمال أصحاب الشأن وتقصيرهم ، أما إذا أثبت أن صاحب الشأن لم يباشر رفع الطعن فى المواعيد المحددة قانوناً بسبب ما أحاط به من عوامل القوة القاهرة التى سلبته قدرة التصرف الحر فإنه لا يكون عادلاً أن يطبق هذا الجزاء عليه[3].

وقد جعل القضاء الإدارى من القوة القاهرة سبباً لوقف ميعاد الطعن بالإلغاء والقوة القاهرة قد تتمثل فى حالة حرب أو فيضان مدمر أو كارثة طبيعية أو أى فعل يلحق بصاحب الشأن فيحول دون استعمال حقه فى الطعن كالحبس أو الاعتقال مثلاً، وايضاحاً للمسألة نقول مثلاً

---

[1] / ماجد راغب الحلو / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص325 .

2/ يوسف حسين بشير / القانون الادارى / مرجع سابق / ص145 .

[3]/ سليمان الطماوى / القضاء الادارى / مرجع سابق / ص280 .

إذا بدأ ميعاد الطعن بتاريخ 2002/1/1م واستمر خمسة وعشرين يوماً ثم نشأت ظروف قاهرة استمرت مدة شهرين مثلاً فإن سريان الميعاد يبدأ من جديد ويكون لصاحب الشأن حق رفع دعواه خلال مدة 35 يوماً وهى المدة الباقية له فى الميعاد حتى إذا رفعها بعد ذلك لا تقبل دعواه ، أن الميعاد يمتد بقدر المدة التى وقف فيها سريانه بسبب نشوء القوة القاهرة إذ أن مدة الوقف لا تدخل فى حسابه[1].

ج/ رفع الطعن إلى محكمة غير مختصة :

يؤدى رفع دعوى الطعن فى القرار الإدارى إلى محكمة غير مختصة إلى قطع مدة الطعن وتبدأ مدة ستين يوماً جديدة من تاريخ صدور الحكم بعدم الإختصاص[2].

وقد رتب القضاء الإدارى الفرنسى والمصرى أثراً قاطعاً للميعاد على رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة بحيث يبقى هذا الميعاد منقطعاً إلى أن يصدر حكم نهائى بعدم الاختصاص من المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى فيبدأ ميعاد جديد لمدة ستين يوماً من تاريخ علم رافع الدعوى بهذا الحكم النهائى ، ويشترط أن يتم رفع الدعوى أمام المحكمة غير المختصة فى الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء أى فى خلال الستين يوماً لنشر القرار أو إعلان صاحب الشأن أو علمه به علماً يقينياً ، وقد كان العمل يجرى فى مصر على اقتصار المحكمة غير المختصة بالحكم بعدم إختصاصها ولكن بعد صدور قانون المرافعات المدنية والتجارية المصرى رقم 13 لسنة 1968م ، الزمت المحكمة غير المختصة أن تحيل

1/ فهد عبد الكريم أبو العثم / القضاء الادارى / مرجع سابق / ص280 .

2/ يوسف حسين بشير / القانون الادارى / مرجع سابق / ص146 .

الدعوى إلى المحكمة المختصة بعد أن تحكم بعدم إختصاصها وتكون المحكمة المحالة إليها الدعوى ملزمة بالفصل فيها [1].

د/ إنذار النائب العام :

لم ينص قانون القضاء الدستورى السودانى لسنة 1997م الملغى من على إبلاغ وزير العدل[2] كما فعل المشرع فى قانون الإجراءات المدنية الملغاة بتعديل قانون الإجراءات المدنية لسنة 1997م والذى ألغى الفصل الثانى من الباب الثانى عشر المواد 309-315 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م[3] .

وقد صدر القانون الإدارى السوداني لسنة 2005م على إبلاغ وزير العدل كما فعل فى الملغى الذى أوردناه سابقاً ليؤكد مرة أخرى أن ابلاغ وزير العدل يعد أمراً جوازياً ويلاحظ أن المشرع في القانون الإدارى السوداني لسنة 2005م وقد استثنى صراحة تطبيق المادة 4/33 إجراءات مدنية أى بعدم إبلاغ وزير العدل إذا اقتصرت طلبات الطاعن على إلغاء القرار الإدارى فقط[4].

وفى سابقة غازى هاشم عبد الرحمن حيث ذكر القاضى أبو قصيصة أن المادة 25 من قانون القضاء الدستور والادارى لسنة 1998م تقول بإتباع قانون الإجراءات المدنية فى الدعوى وقانون الإجراءات المدنية يتطلب إبلاغ وزير العدل ولقد نصت سابقة ملاك السواقى 1-21 البابا ضد حكومة الولاية الشمالية بأنه وفقاً لنصوص قانون القضاء الدستورى

---

[1] / عامر محمد عبد المجيد / الوجيز فى شرح قانون القضاء الادارى لسنة 2005م / مرجع سابق / ص121-122 .

[2] / القانون الدستوري لسنة 1997م / المادة 21 .

[3] / قانون الاجراءات المدنية لسنة 1983 م / المادة 310- 4 .

4/ أحمد عبد العظيم / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص90-91 .

والإدارى فإن انذار وزير العدل بالنية فى إقامة الدعوى ضرورى وأصبحت هذه السابقة هى التى تطبق[1].

وينقطع سريان ميعاد رفع الطعن فى القرار الإدارى إذا قدم طلب بإنذار عام على الوجه المبين فى المادة 3/33 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م والحكمة من إبلاغ النائب العام فى الدعوى تمكين النائب العام من بحث المسألة مع الجهات المختصة بقصد إيجاد حل أو مناهضة الدعوى ، وهو أمر وجوبى فى الدعاوى العادية التى يرفع فيها أحد الأفراد دعوى ضد الحكومة (مقاضاة الحكومة) وتوصلت المحكمة العليا فى نهاية الأمر إلى القول بأن إبلاغ النائب العام فى الطعون الإدارية ليس لازماً فهو جوازى للطاعن[2].

وفى سابقة إسماعيل سليمان أدم ضد حسن الشريف صدر القرار المطعون فيه فى 2000/2/8م وقام الشاكى بإبلاغ النائب العام خلال مدة الستين يوماً من تاريخ الفصل النهائى بواسطة الجهات الإدارية المختصة .

وهذه السابقة تبين لنا أنه لا بد إبلاغ النائب العام خلال مدة الستين يوماً فإذا أبلغنا النائب العام بعد إنقضاء هذه المدة فإن هذا الإبلاغ لا يعتبر سبباً لإنقطاع الميعاد المنصوص عليه حيث نجد أن الغرض من إبلاغ النائب العام لكي يقوم بحل النزاع بطريقة ودية وحتى لا يقحم الحكومة فى نزاعات مع المواطنين.

---

[1] / مجلة الأحكام القضائية 1998م / ص115.

2/ يوسف حسين بشير / القانون الإدارى / مرجع سابق / ص147 .

المبحث الثانى

الآثار المترتبة على رفع الطعن

المطلب الأول : طبيعة وقف التنفيذ:

من القواعد المسلم بها فى الفقه والقضاء الادارى رفع الطعن لإلغاء القرار الإدارى لا يؤثر فى سريان ونفاذ القرار إستناداً على قرينة السلامة التى تفترض صحة تصرفات الإدارة ما لم يثبت العكس لأن فتح المجال للنيل من قرارات الإدارة يؤدى لشل النشاط الإدارى والذى يهدف فى المقام الأول إلى خدمة الصالح العام ومؤدى ذلك أن من حق الإدارة القيام بتنفيذ قراراتها أوسحبها أو الإنتظار حتى صدور الحكم فى دعوى الإلغاء[1].

وحرصاً من المشرع على تلافى النتائج الخطيرة التى قد تترتب على تنفيذ القرار الإدارى فقد أجاز للمضرر حق الإلتجاء إلى القضاء استثناءاً من القاعدة العامة التى تفترض صحة التصرفات الإدارية وعدم الطعن فيها لأن القرار الإدارى قد يستنفد أغراضه إذا تم تنفيذه فأجاز للطاعن استصدار أمر وقتى بوقف التنفيذ ريثما يتم الفصل فى موضوع الطعن [2].

إن طبيعة إجراء وقف التنفيذ توجب أن تحتفظ المحكمة بحريتها فى إلغاء القرار أو عدم إلغائه حتى لا يكون حكمها السريع فى طلب وقف التنفيذ حائلاً بينها وبين أعمال حكم القانون السليم فيما يتعلق بمشروعية القرار المطلوب إلغاؤه وعلى الرغم من أن وقف التنفيذ يتم بإصدار أمر له حجية الأحكام إلا أنه يعد إجراءً وقتياً يظل معلقاً على نتيجة الحكم فى

1/ سليمان الطماوى / القضاء الادارى / قضاء الالغاء / مرجع سابق / ص1025-1026 .

[2] / عامر محمد عبد المجيد / الوجيز في شرح قانون القضاء الاداري السوداني / مرجع سابق / ص224 .

الدعوى حيث يزول كل أثر للحكم إذا رفضت الدعوى موضوعاً كما يصبح أمراً غير ذى موضوع إذا صدر الحكم بإلغاء القرار [1].

وينص القانون الإدارى السوداني لسنة 2005م[2] المقابل للقانون الدستورى والإدارى السوداني الملغى لسنة 1996م والمقابل للمادة 236 من قانون المعاملات المدنية تنص على أنه :(لا يترتب على رفع الطعن إلى القاضى المختص وفق أحكام المادة 4 وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز بناء على طلب ذوى الشأن الأمر بوقف التنفيذ متى رؤى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها أو جبرها بالتعويض المالى أو العينى وأن إيقاف التنفيذ لا يترتب عليه ضرر لأى طرف ، وهذا النص منقول من قانون مجلس الدولة المصرى[3] ، وإن كانت كقاعدة عامة لا تجيز وقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون فيه ولكنها مع ذلك سمحت بوقف التنفيذ وفق ضوابط[4].

أن عبارة (أن ايقاف التنفيذ ضرورى وعادل من جميع الوجوه) كان القضاء يتشدد كثيراً فى تفسيرها وتطبيقها والتمسك بها ، والواقع أن منطوق النص وقف التنفيذ كان صعباً وعسيراً للمنال فى ظل ذلك النص [5].

أن القانون الفرنسي لا يحبذ وقف تنفيذ القرار الإداري ، أما القانون الإنجليزي فإنه يسمح بإيقاف التنفيذ حسب مقتضى الحال والتطرف في كل الاتجاهين غير سليم، فقد يصدر القرار

1/ أحمد عبد العظيم / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص220 .

[2] / أنظر المادة 9 من القانون الادارس السوداني لسنة 2005م .

[3] / قانون مجلس الدولة المصري / المادة 49 .

[4] / يس عمر يوسف / القضاء الادارى وقضاء الإلغاء / مرجع سابق / ص377-388 .

[5] / عامر محمد عبد المجيد / الوجيز فى شرح قانون القضاء الادارى لسنة 2005م / مرجع سابق / ص224.

الإداري بشيء لا يمكن تداركه إذا لم يوقف القرار الإداري ، ومن أمثلة ذلك القرار بإزالة المباني فإذا اتخذت المحكمة ذلك القرار فلا سبيل إلى إعادة الوضع لحالته السابقة إذا تمت إزالة المباني وإذا سمح بإيقاف التنفيذ بسهولة فإن خدمات الدولة للمواطنين سوف تتأثر سلباً

أن القانون السوداني اختار الطريق الوسط وهو أن لا تلجأ المحكمة إلى إيقاف التنفيذ إلا عند الضرورة[1].

ومما تقدم يلاحظ أن ايقاف التنفيذ لا يكون إلا إذا كان هناك حالة ضرورة لأن هناك حالات يصعب فيها إرجاع الحال على ما كان عليه .

[1] / محمد محمود أبو قصيصة/ مبادئ القانون الإداري السوداني/ مرجع السابق/ ص222 .

المطلب الثاني: شروط وقف التنفيذ:

اشترط المشرع فى قانون مجلس الدولة المصري شرطين لوقف التنفيذ هما : أن يكون قد تم تسجيل هذا الطلب فى صحيفة الدعوى وأن ترى المحكمة أن تنفيذ القرار يرتب نتائج يتعذر تداركها وقد أضاف القضاء الإداري شرطاً ثالثاً لوقف تنفيذ القرار الإدارى وهو استناد طلب الإلغاء إلى أسباب جدية تبرر تقديمه وهى :

أ/ تسجيل طلب وقف التنفيذ فى عريضة دعوى الإلغاء ومعنى أن طلب وقف التنفيذ لا يجوز إبداؤه أثناء نظر الدعوى إذا لم يكن مسجلاً فى صحيفة الدعوى يجب أن يقترن طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في نفس الصحيفة التي يتقدم بها المدعى لرفع دعواه[1].

ب/ أن يتعذر تدارك نتائج التنفيذ لو حكم بإلغاء القرار:

تصف المحكمة الإدارية العليا المصرية هذه الشروط فى حكمها بتاريخ 15 ديسمبر 1962م بقولها : يتعين على القضاء الادارى ألا يوقف تنفيذ قضاء ادارى إلا عند قيام ركن الإستعجال بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإدارى المطعون فيه بالإلغاء نتائج لا يمكن تداركها كان يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الإمتحان لو كان له حق فيه مما يتعذر معه تدارك النتيجة التى يترتب على ذلك وكأن لو صدر قرار بهدم منزل أثرى أو بمنع مريض من السفر الى الخارج للعلاج ففى مثل هذه الحالات يكون ركن الإستعجال قائماً فإذا نفذ القرار المطعون استنفد أغراضه [2].

1/ على عبد الفتاح محمد / الوجيز فى القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص422 .

[2] / أحمد عبد العظيم / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص824 .

وأرست المحكمة العليا فى قضية سارة الرشيد وأخرين عند مجلس تنظيم مهنة القانون المبادئ التالية :

1/ كل قرار ادارى وكل حكم صادر من محكمة مفترض الصحة إلى أن يلغى أو يعدل.

2/ يجوز ايقاف تنفيذ القرار الإدارى إذا رأت المحكمة أنه قد يتعذر تدارك التنفيذ وعلى المحكمة أن تستوثق أن النتائج قد يتعذر تداركها بأن يثبت مقدم الطلب ذلك ولا يكفى فقط أن تكون النتائج متعذر تداركها إنما يجب أن يكون إيقاف التنفيذ ضرورياً وعادلاً من كل الوجوه وهذا يستدعى النظر فى جدية الدعوى وأما إذا كانت المحكمة مختصة بنظرها وإذا كان الأمل فى نجاحها محتملاً مع تقدير كل الظروف المحيطة بالطلب ، وفى ذات القضية ذكر القاضي على أن الذى عليه محاكمنا هو ما ذهبت إليه محكمة الإستئناف فيما يتعلق بالأحكام الصادرة وفيما يتعلق بالقرارات لإدارية الصادرة وقد ظل قضاؤنا وتشريعاتنا المختلفة تسير على ذلك النهج وكنا وما زلنا نستصحب الافتراض القانونى الذى يفترض سلامة الأوضاع وقد سار قضاؤنا مماثل لنظامنا القانونى وعلى ذلك فإن كل قرار إدارى وكل حكم صادر من المحكمة مفترض الصحة إلى أن يلغى أو يعدل[1] .

3/ إستناد دعوى الإلغاء إلى أسباب جدية :

أضاف القضاء الإدارى شرطاً ثالثاً يتمثل فى جدية الأسباب التى يستند اليها الطاعن فى دعوى الإلغاء بأن يكون هناك أسباب ظاهرة قوية وجدية توحى بأن القرار سوف يكون مآله

1/ مجلة الأحكام القضائية 1987م / ص232 .

الإلغاء أى أن تكون أحقية المدعى فيما يدعيه ظاهرة وواضحة بغض النظر عن النتيجة التى تنتهى إليها الدعوى[1].

ومهما يكن من أمر فإنه لا يكفى أن يتوافر شرط الإستعجال دون شرط الأسباب الجدية بل يشترط توافرها سوياً للحكم بوقف التنفيذ.

لقد عبر المشرع السودانى عن هذا الشرط الذى نص عليه القانون الادارى السوداني لسنة 2005م السابق ذكره بعبارة (.... وأن إيقاف التنفيذ لا يترتب عليه ضرر لأى طرف ...)[2] وكان نص القانون الملغى من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م قد عبر عنه المشرع (... وأن إيقاف التنفيذ ضرورى وعادل من كل الوجوه ...)[3] والعبارتان لا تخرجان عن معنى (جدية الأسباب) التى عبر عنها المشرعان الفرنسى والمصرى فى وجوب توافر الأسباب الجادة والمتمثلة فى إختصاص المحكمة وإحتمال نجاح الدعوى كأمر متوقع وفى تقدير الظروف المحيطة بالطلب[4].

وفى سابقة سليمان خليل ابراهيم وأخرين ضد مجلس رأس الدولة أرست ما يلى (النظر فى جدية الدعوى لا يعنى الفصل فى موضوع الدعوى وإصدار حكم ينهى الخصومة.... إلا أنه يجوز مع هذا مس وقائع الدعوى مساً خفيفاً وبالتقدير الذى ينعكس على جدية طلب وقف التنفيذ ويوافق قضاء المحكمة العليا هو ما تضمنه حكم محكمة

---

[1] / على عبد الفتاح محمد / الوجيز فى القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص295 .

[2] / القانون الاداري السوداني لسنة 2005م / المادة 9 .

[3] / قانون الاجراءات المدنية السوداني لسنة 1983م / المادة 311 .

4/ أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص226

القضاء الادارى المصرية الصادر فى 16 أبريل 1954م إذا جاء فيه إذا كانت المحكمة وهى سبيل الفصل فى هذا الطلب تتناول الموضوع فإن نظرتها له يجب أن تكون نظرة أولية لا تتعرض فيه له إلا بالقدر الذى يسمح لها بتكوين رأى فى خصوص وقف التنفيذ دون أن يستبق قضاء الموضوع وتنتهى إلى تكوين عقيدة فيه ...)

أن القانون الأردنى يضيف شرطاً رابعاً لوقف التنفيذ يتمثل فى إلزام الطاعن بتقديم كفالة عالية تقدرها المحكمة بحسب قيمة الدعوى تجنباً للأثار الضارة من وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وفق حكم محكمة العدل العليا فى القضية رقم 115 والصادر بتاريخ 1991/4/15م[1].

يتضح مما سبق أن يسند الطلب لأسباب جدية من الشروط المهمة لوقف التنفيذ بل لكل الدعوى ولو أوقف التنفيذ لأسباب غير جدية يمكن لأى شخص أن يطلب لأى سبب قاصداً بذلك المماطلة فقط .

إن طبيعة إجراء وقف التنفيذ توجب أن تحتفظ المحكمة بحريتها فى إلغاء القرار أو عدم إلغائه بصرف النظر عن حكمها الصادر بوقف تنفيذه حتى لا يكون حكمها فيما يتعلق بمشروعية القرار المطلوب إلغاؤه حائلاً بينها وبين أعمال حكم القانون السليم فيما يتعلق بمشروعية القرار المطلوب إلغاؤه وهذا الإعتبار لا أثر له فيما يتعلق بالفصل فى الدفوع التى

1/ أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص230 .

أوردتها المحكمة الإدارية العليا لأن محكمة وقف التنفيذ تفصل فيها عن بصيرة وبينة فلا محل للعودة إلى مناقشتها من جديد فذلك ما لا يتفق وحجية الأحكام [1].

أن السوابق المذكورة صدرت فى ظل قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م وبالذات المادة 311 منه ولكن فى ظل قانون القضاء الإدارى لسنة 2005م فإن المشرع عمد إلى التساهل قليلاً فى طلبات وقف تنفيذ فهو لم يشترط أن يكون وقف التنفيذ ضرورى وعادل من جميع الوجوه وإنما يشترط أن تكون نتائج التنفيذ مما يتعذر تداركها أو جبرها بالتعويض المالى أو العينى وأن إيقاف التنفيذ لا يترتب عليه ضرر لأى طرف فمتى قدرت المحكمة توافر هذين الشرطين فإنه ينبغى عليها الأمر بوقف التنفيذ[2].

ويلاحظ أن ايقاف التنفيذ لا بد أن يستند الى أسباب جدية وأنه لا بد أن يكون هناك نتائج يتعذر تداركها مثلاً هدم منزل وأن إيقاف التنفيذ لا بد أن يترتب عليه عذر بالنسبة للطرفين .

[1] / سليمان الطماوى / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص1000 .

2/ عامر محمد عبد المجيد / الوجيز فى شرح قانون القضاء الإدارى لسنة 2005م / مرجع سابق / ص234 .

المطلب الثالث: أثر الحكم بوقف التنفيذ:

يلغى الحكم بوقف التنفيذ التزاماً على كاهل الادارة بالإنصياع أولاً للحكم ثم المبادرة فوراً إلى تنفيذه والكف فوراً عن موالاة السير فى التنفيذ ، فإن هى استمرت فى تنفيذ قرار فإن فعلها ذلك يعد من باب الغصب يلزمها التعويض علاوة على كونه جريمة جنائية هى الإمتناع عن تنفيذ حكم قضائى وقد أحسن المشرع السودانى صنعاً عندما نص فى القانون الإدارى السوداني لسنة 2005م[1] على أن كل من يمتنع أو يعيق أو يهمل فى تنفيذ قرار المحكمة الإدارية يكون عرضه للمساءلة[2].

وفى سابقة سارة الرشيد ضد مجلس تنظيم مهنة المحاماة رأت المحكمة وقف تنفيذ القرار الإدارى لأن النتائج لا يمكن تداركها[3] .

مما سبق يتضح أن وقف التنفيذ ضرورى لأن التنفيذ قد يترتب عليه نتائج لا يمكن تداركها ، ولو حكم بإلغاء القرار و تم التنفيذ فإن حكم الإلغاء لا فائدة منه ، وحكم وقف التنفيذ لو حكم به هذا لا يعنى إلغاء القرار الإدارى ولو لم يحكم به ، هذا لا يعنى عدم قبول الطعن فحكم التنفيذ حكماً مؤقتاً ينتهى بالحكم برفض الطعن أو قبوله.

---

[1] / أنظر المادة 2/15 من القانون الاداري السوداني لسنة 2005م .

[2] / أحمد عبد العظيم عبد القادر / القرار الإدارى / مرجع سابق / ص230-231 .

[3] / مجلة الأحكام القضائية / 1987م / ص232 .

المبحث الثالث

أثر قبول دعوى الطعن

تمهيد:

يترتب على قبول الطعن في الدعوى الإدارية عدة نتائج وهذا ما نص عليه القانون الإدارى السودانى لسنة 2005م حيث يجوز للقاضى المختص أن يصدر حكمه بالأتى :

1. إلغاء القرار الإدارى المطعون فيه .
2. منع الجهة الإدارية من التصرف على وجه معين .
3. إجبار الجهة الإدارية على إتخاذ إجراء معين.
4. تقرير الحق
5. تعويض المضرور عن الضرر الناتج من القرار الإدارى[1].

المطلب الأول: الإلغاء:

حيث تقتصر سلطة القاضى على الحكم بإلغاء قرار ادارى غير مشروع أو رفض الدعوى إن هو قدر مشروعية القرار ذلك أن مبنى الطعن بالإلغاء هو مخالفة القرار للقانون (بالمعنى الواسع) ولذا للقاضى عند حد الحكم بإلغاء القرار غير المشروع دون أن يذهب إلى أبعد من ذلك بتقدير حقوق للمدعى أو تحديد مداها والصورة الأساسية لقضاء الإلغاء فى القانون الفرنسى هى الطعن بسبب تجاوز السلطة الذى يعتبر طريق الطعن الأصلى، أى العام بالنسبة لإلغاء القرارات الإدارية عموماً ، وإلى جانبه تقوم طعون أخرى بالإلغاء تتعلق

1/ المادة 12 من قانون القضاء الادارى السودانى / 2005م .

بأنواع معينة من القرارات أو العمليات الإدارية وتتميز بإجراءات خاصة تحددها بعض النصوص كقررات المجالس البلدية[1].

ويعد هذا من أهم الجزاءات التى تفرضها المحكمة على الجهات الإدارية ، فللمحكمة سلطة إلغاء القرار ما اتضح عدم مشروعيته دون التعرض للوقائع إلا فى الحالات التى يكون فيها شرطاً قانونياً لممارسة سلطة الإدارة ومن الشواهد على هذا الجزاء فى السوابق القضائية سابقة بنك النيلين – ضد – لجنة إستئناف العاملين بالخدمة العامة ، حيث ألغت المحكمة قرار اللجنة لعدم إختصاصها بالنظر فى ترقية موظف يتبع لشركة خاصة[2].

ودور القاضى إما أن يحكم بإلغاء القرار الإدارى لعدم مشروعيته أو لأنه معيب بأحد العيوب المذكورة فى المادة 23/ج من القانون الاداري السوداني أو كليهما ولكن لا يملك إصدار أوامر للإدارة ولا يحل محلها لان ذلك من شأنه أيضاً أن يجعله كإحدى هيئات الإدارة العامة ، ومن شأنه أيضاً أن يجعل له سلطة رئاسية تجاه الإدارة الأمر الذى يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات فكل ما يملكه القاضى هو أن يحكم بإلغاء القرار غير المشروع وبالتعويض إن طلب بصفة تبعية فالإدارة فى جراء هذا الإلغاء عليها تصحيح الوضع وأن تعيد الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور قرارها المقضى بإلغائه[3].

وقد كانت بعض أحكام القضاء السودانى قبل صدور القانون الادارى لسنة 2005م تقيد القاضى الإدارى فى استعماله لسلطاته فقد جاء فى سابقة عبد المطلب فضل ضد الخليفة

1/ محمود عاطف البنا / التنظيم الإدارى / مرجع سابق / ص119 .

[2] / يوسف حسين بشير / القانون الإدارى / مرجع سابق / ص197 .

[3] / يس عمر يوسف / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص427 .

الضى الكباشى ما كان بمقدور محكمة الموضوع تعديل السجل يعد أن ألغت قرار المنع والتخصيص للطاعن لأن الإختصاص ينعقد للمحكمة الجزئية[1].

ومن هنا يتضح أن قرار الإلغاء هو إبطال القرار الإدارى وجعله كأن لم يكن وتلتزم الإدارة بإزالة كافة الأثار الناجمة عنه.

1/ عامر محمد عبد المجيد / الوجيز فى شرح قانون القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص241 .

المطلب الثاني: التعويض:

التعويض هو جزاء المسئولية ، أى الحكم أو الأثر الذى يترتب عليها فإذا توافرت الأركان المتقدمة ، تحققت المسئولية وترتب عليها أثرها وهو التزام المسئول بتعويض المضرور لجبر الضرر الذى أصابه ، وعلى ذلك فإن الحق فى التعويض لا ينشأ من العمل الضار فيرتب فى ذمة المسئول التزامه بالتعويض من وقت تحقق أركان المسئولية الثلاثة والحكم ليس إلا مقدراً لهذا الحق لا منشئاً له[1] .

من سلطة المحكمة إقرار حق المضرور فى التعويض العادل ممن ارتكب خطأ أو فعلاً ضاراً أو أخل بالتزام قانونى أو التعسف فى استعمال السلطة ، وتفصل المحكمة فى طلبات التعويض عن الضرر الناتج عن القرارات الإدارية أياً كانت قيمتها سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو بطريق التبعية لطلب الإلغاء[2] .

ومن الأمثلة لذلك الحكم الصادر من محكمة فرنسا يوم 20 يونيو 1993م فى قضية مارك فقد كان السيد مارك يشغل منصب مدير حديقة النباتات فى مدينة رين بفرنسا وفصلته الإدارة من منصبه لأسباب رأى أنها تعسفية فرفع دعوى يطلب إلغاء قرار الفصل ، وطالب فى نفس الوقت بتعويضه عن ذات القرار ولكن مجلس الدولة الفرنسى رفض طلب الإلغاء لأن عيب التعسف لم يثبت ولكنه حكم بالتعويض لأن الأخطاء التى أرتكبها مارك لا تبرر القرار الصادر بفصله وحكم بالتعويض أيضاً عن إصدار الإدارة لقرارات قاسية لا تتناسب مع أسبابها كما لو اتخذت إجراءات عنيفة فى سبيل تحصيل بعض الضرائب من أحد

[1] / محمود عاطف البنا / التنظيم الإدارى / مرجع سابق / ص478 .

[2] / يوسف حسين بشير / القانون الإدارى / مرجع سابق / ص200 .

المواطنين بحسن النية مما أدى إلى إشهار إفلاسه وبالتالى القضاء يحاسب الإدارة على التأخير فى إصدارها فجأة وعلى إصدار قرارات إدارية غير ذات فائدة أو شديدة القوة ولكن فى السودان وفقاً لتصريح نص م 24 ربط طلب التعويض بالتبعية أو بصفة أصلية نتيجة للقرار الإدارى المعيب شريطة أن يسبب إصدار القرار الإدارى المعيب ضرراً لشخص ما وبالتالى يتطلب ذلك أن يثبت المدعى أسس المطالبة بالتعويض[1].

ومن هنا يتضح أن التعويض من الأمور المهمة لأنه قد يلحق بالشخص ضرراً جراء القرار فالمحكمة قد تأمر بالغاء القرار مع التعويض عن الضرر عن هذا القرار.

المطلب الثالث: المنع:

1/ يس عمر يوسف / القضاء الإدارى / مرجع سابق / ص433-434 .

وهو أمر تصدره المحكمة تلزم فيه جهة الإدارة بالإمتناع عن القيام بعمل معين وأمر المنع يستهدف جزاءاً مقبلاً أو متوقعاً فى المستقبل أو حالاً تكون الدعوى معروضة على القضاء، وهذا الأمر لا يقوم إلا على أساس خطأ فى القانون أو فى الوقائع وإنما أساسه الضرر بمصلحة مشروعة ويجب أن يكون هذا الأمر بالمنع ، وتلجأ المحاكم لأمر المنع لأحكام الرقابة على إساءة التقدير الإداري فلا تهدف المحاكم بأمر المنع تقييد حقوق مجردة أو منع أخطاء متوقعة[1].

ومن أمثلة ذلك قضية سلطات مبانى الخرطوم ضد ايفا نجليوس مجلة الأحكام القضائية 1958م ص16 فقد أصدرت سلطات المبانى قرار بهدم مبان بدعوى أنها متصدعة وأصدرت المحكمة العليا كمحكمة أعلى درجة أمر للسلطات بمنعهما من هدم المبانى[2].

وفى سابقة وزارة الثروة الزراعية والحيوانية ضد المسجل العام للأراضى منعت المحكمة جهة الإدارة من التدخل فى تعديل سجل الأسماء[3].

وفى سابقة حمد محمد سعد الله ضد وزارة التخطيط العمراني أرست المحكمة هذا المبدأ إذا كان طلب الطاعن يقرر أحقيته للقطعة وفق أسس المنح والاستحقاقات فإن ذلك لا يمنع المحاكم الإدارية من أن تأمر بتعديل السجل[4].

1/ يوسف حسين بشير / القانون الإدارى / مرجع سابق / ص197 .

[2] / يس عمر يوسف / القضاء الادارى / مرجع سابق / ص230.

[3] / مجلة الأحكام القضائية / 2005م / ص226 .

[4] / مجلة الأحكام القضائية / 2006م / ص208

ومما سبق يتضح أن أمر المنع هو من الأمور المهمة لأنه يمنع الإدارة من تنفيذ القرار الإدارى وربما يكون القرار الادارى صحيحاً إلا أنه يرتب ضرراً كبيراً فتمنع المحكمة الإدارة من تنفيذ القرار الإداري تفادياً لهذا الضرر.

المطلب الرابع: التقرير:

تقرر المحكمة فى هذا الجزاء حقوق الأطراف ومن الأمثلة على ذلك التأكيد على حق موظف عام وتقرير حق مزاولة نشاط مهنى أو تجارى وأيضاً إقرار حق لسلطة محلية ويلاقى هذا الجزاء ترحيباً فى القانون الادارى لبيانه التقديري لحقوق الأطراف علاوة على أنه يحقق طريقاً من طرق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وقد يكون هذا الحكم مصحوباً بأمر الإلغاء وقد لا يكون وفى هذه الحالة الأخيرة فإن الحكم لا تكون له صيغة تنفيذية ولكن ذلك لا ينقص من أهميته ذلك أن الأطراف وقد وقفوا على حقيقة حقوقهم فإنهم سوف يتبعون ما تقرره المحاكم ولكن إذا دعى الحال فيمكن أن تقام دعوى جديدة بناء عليه وسوف تكون فرص مقاومتها أقل فيسهل بذلك تنفيذ الحكم[1].

وفى سابقة محمد عبد الله الميشاوى – ضد لجنة قبول المحامين حيث قررت المحكمة العليا أن من واجب لجنة قبول المحامين نظر الطلب الذى تقدم به أحد المحامين لإدراجه فى سجل المحاماة رغم أن ذلك المحامى كان قد تعرض لمجلس محاسبة فى وقت سابق – وقررت المحكمة أن هذا لا يمنعه من تقديم طلب جديد لتنظر فيه اللجنة وترى أن كان أهلاً للإنضمام إلى نقابة المحاماة وربما زالت عثرته السابقة[2].

وفى سابقة آدم محمد ضد جامعة الخرطوم قررت المحكمة لديوان العدالة الحق فى نظر الطعن حيث جاء فى وقائع هذا القضية أن المدعى فصل من العمل وقام بتقديم الطعن إلى المحكمة الإدارية ووجهته المحكمة إلى تقديم الطعن إلى ديوان العدالة ولم يرضى المدعى

[1] / محمد محمود أبو قصيصة / مبادئ القانون الإدارى السودانى / مرجع سابق / ص83.

[2] / يوسف حسين بشير / القانون الإدارى / مرجع سابق / ص 200 .

بذلك حيث جاء فى اعتراضه أنه ليس من حف ديوان العدالة نظر الطعن وجاء فى حكم الاستئناف أن ديوان العدالة له الحق فى نظر الطعون[1].

ومن هنا يتضح أن التقرير هو إعلان للحقوق حيث تطعن المحكمة حقوق الأفراد من غير أن تلقى القرار الإدارى حيث تكفى المحكمة بإعلان حقوق الأفراد فقط والأفراد هنا يطيعون ما تقرره المحكمة وأن المنع دائماً يكون تفادياً للضرر الذى ينتج من هذا القرار والتعويض عندما يلحق الشخص ضرراً جراء ذلك القرار المعيب ، أما الإلغاء وهو ابطال القرار وجعله كأن لم يكن .

1/ مجلة الأحكام القضائية / 2003م / ص269 .

الخاتمة:

الحمد لله الذى بنعمته تتم الصالحات والشكر له وقد وعد بالزيادة لمن شكره والصلاة والسلام على أفضل البشر سيدنا محمد وعلى آله وصحبه الأخيار الأبرار لقد أتممت بحمد الله هذا البحث الذى أسال الله أن ينال رضا المهتمين بالدراسات القانونية وأسال الله أن يقبل أساتذتى الأجلاء عثراتى ويصححوا ما وصلت له من نتائج وسرد ما أراه من توصيات حتى تتم المنفعة والمعرفة.

وقد تداولت فى بحثى هذا ... عيب عدم الإختصاص حيث قسمت هذا البحث إلى ثلاثة فصول وقسمت الفصول إلى مباحث ، تناولت فى الفصل الأول مفهوم القانون الإدارى وتعريفه ونشأة وتطور القانون الإدارى وعناصر القانون الادارى والفصل الثانى تناولت فيه عيب عدم الإختصاص وأنواع الاختصاصات ودرجات الاختصاصات ومصادر الاختصاص وصور عيب عدم الاختصاص ثم تناولت فى الفصل الثالث أثر عيب عدم رفع الدعوى وتناولت أيضاً أثر قبول الطعن وأستسمح أساتذتى بأن يغفروا لى خطاياى فى هذا البحث المتواضع وأتمنى من الله أن أكون قد وفقت فى هذا البحث فإن كان صواباً فمن الله وإن كان خطأ فمن نفسى والشيطان وقد توصلت بعد عون الله وتوفيقه إلى النتائج الآتية :

1/ أن عيب عدم الإختصاص يشتمل على جميع العيوب الأخرى المتمثلة فى عيب إساءة إستعمال السلطة – عيب مخالفة الشكل – عيب مخالفة القانون.

2/ أن لا بد من تسبيب القرارات الإدارية لأنه يعد ضمانة جوهرية للأفراد والإدارة.

3/ أن عيب عدم الاختصاص البسيط الذى يصيب القرار الاداري هو أقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم وأنه إذا كان العيب جسيم يكون القرار معدوماً أما إذا كان بسيط يكون القرار قابلاً للإبطال .

4/ أن مخالفة الاختصاص فى القرار الادارى يؤدى الى بطلانه .

5/ يترتب على عدم الإختصاص عدة نتائج منها : الإلغاء – التعويض – الإجبار – المنع – التقرير .

6/ أن القانون الإدارى من صنع القضاء وهو قانون متجدد ومتطور.

7/ أن لا بد من تسبيب القرارات الإدارية لأنه يعد ضمانة جوهرية للأفراد والإدارة.

التوصيات:

خلاصة التوصيات التي توصلت إليها هي :

1. أقترح علي الجهات المختصة أن تلجأ للعمل بالنظام اللاتيني الذي يفصل القضاء عن القضاء العادي .
2. أنه لابد من إنشاء مبادئ وقواعد جديدة بواسطة القضاء الإداري لتواكب التطور في الأمور المستجدة حتي تتحقق التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد .
3. أقترح علي المشرع أن يفرد لعيب عدم الاختصاص جزءاً أكبر لتعلقه بالعيوب الأخرى.
4. أقترح علي المشرع أن يدمج جزاء التعويض مع جزاء الإلغاء بأن يجعل جزاء التعويض أثراً للإلغاء وليس جزاءاً قائماً بزاته بأن يقول جزاء الإلغاء مرتباً عليه التعويض.
5. أوصي الإدارة بأن تكون قراراتها مبنية علي أسباب كافية وصحيحة لا يشوبها غموض وأن تكون واضحة .
6. أوصي بالموازنة بين مصلحة الأفراد والإدارة
7. أوصي بأن يتضمن منطوق الحكم في الدعوي الإدارية مدة معينة تمكن الإدارة من تنفيذ الحكم .

المراجع:

أولاً : كتب الفقه :

1/ المذهب الحنفي :

أ. علاء الدين بن أبي بكر الكاساني بدائع الصنائع * دار الفكر * بيروت * بدون ت * بدون ط * ج5 .

2/ المذهب المالكي :

أ. أبو الحسن علي بن محمد الحاوي الكبير * دار الكتب العلمية * بيروت * لبنان * بدون ت * بدون ط * بدون ج .

ب. أبو الوليد محمد القرطبي بداية المجتهد ونهاية المقتصد * المكتبة التوفيقية * بدون مكان نشر * بدون ت * بدون ط * بدون ج .

3/ المذهب الحنبلي :

أ. ابن قدامة العدوي المقنع * دار الفكر العربي * القاهرة * بدون ت* بدون ط *ج3 .

ثانياً مراجع الفقه الحديث :

أ. وهبة الزحيلي الفقه الاسلامي وأدلته * دار الفكر العربي * دمشق * بدون ت * بدون ط *ج6.

ثالثاً مراجع اللغة :

أ. ابراهيم أنيس المعجم الوسيط * دار المعارف * بيروت 1992م* بدون ط * بدون ج .

ب. أبو الفضل جمال الدين بن مكرم بن منظور لسان العرب *الدار المصرية * القاهرة * 1956م * بدون ط* ج3 .

ج. أبو هلال الحسن معجم الفروق اللغوية * مؤسسة النشر الإسلامي * بدون مكان نشر * بدون ت * بدون ط * بدون ج .

د. مجد الدين محمد الفيروز آباد القاموس المحيط * مطبعة مصر * بدون مكان نشر * بدون ت * بدون ط * بدون ج .

هـ. محمد بن أبى بكر بن عبد القادر الرازي مختار الصحاح * دار الجيل * بيروت * 1986م * ط2 * ج1 .

رابعاً : مراجع القانون

1. أحمد شوقي محمود مبادئ الإدارة العامة * القاهرة * بدون ناشر * 1987م * بدون ط * بدون ج .

2. أحمد عبد العظيم عبد القادر القرار الاداري * بدون ناشر* بدون مكان نشر* 2005م * ط1* بـــدون ج .

3. أحمد محمد مليجي المظالم في القضاء الاسلامي * مكتبة وهبة * بدون مكان نشر* 1984م * ط1*بدون ج .

4. ثروت بدوي النظم السياسية * دار النهضة العربية * بدون مكان نشر* 1961م * ط1 * بدون ج .

5 . حاج آدم حسن الطاهر المدخل لدراسة القانون * بدون ناشر* الخرطوم * 2013م * ط2 * بدون ج .

6. حمدي آمين عبد الوهاب الفكر العربي الاسلامي * دار الفكر العربي * بدون مكان نشر * 1989م * بدون ط * بدون ج .

7. رمزي الشاعر الإدارة العامة * دار النهضة العربي * بدون مكان نشر *1983م * بدون ط * بدون ج .

8 . سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية * دار الفكر العربي * القاهرة * بدون ت * بدون ط * بدون ج .

الوجيز في القانون الاداري * بدون مكان نشر * بدون ناشر * 1996م * بدون ط * بدون ج .

9. عامر عبد المجيد فضل الوجيز في شرح قانون القضاء السوداني * 2005م * بدون ناشر * بدون مكان نشر * بدون ط * بدون ج .

10. عباس محمد طه مدخل القانون * بدون ناشر * الخرطوم * بدون ت * بدون ط * بدون ج .

11. عبد الحميد متولي مبادئ نظام الحكم في الإسلام * منشأة المعارف * بدون مكان نشر * 1997م * بدون ط * بدون ج

12. عبد العزيز عبد المنعم دعوى إلغاء القرار الإداري الأسباب والشروط * بدون ناشر * بدون مكان نشر * 2008م * بدون ط * بدون ج .

13. عبد الغني بسيوني القضاء الاداري * منشأة المعارف * الاسكندرية * 1996م * بدون ط * بدون ج .

14. عبد المجيد أبو زيد القضاء الاداري * دار الثقافة العربية * القاهرة * 1988م * بدون ط * بدون ج .

15. عبد المنعم فرج الصدة أصول القانون * منشأة المعارف * الاسكندرية * 1994م * بدون ط * بدون ج .

16. عزيزة عبد المنعم خليفة دعوى إلغاء القرار الاداري الأسباب والشروط * بدون ناشر * بدون مكان نشر * 2008م * بدون ط * بدون ج .

17. عصام نعمة اسماعيل الطبيعة القانونية للقرار الاداري بدون ناشر * بدون مكان نشر * 2009م * بدون ط * بدون ج .

18. على عبد الفتاح محمد الوجيز في القضاء الاداري * دار الجامعة الجديدة * بدون مكان نشر * 2009م * بدون ط * بدون ج.

19. فؤاد العطار القضاء الاداري * دار النهضة العربية * القاهرة * 1968م * بدون ط * بدون ج .

20. فهد عبد الكريم أبو العثم القضاء الاداري * دار الثقافة * بدون مكان نشر * 2005م* بدون ط * بدون ج.

21. ماجد راغب الحلو القانون الاداري * دار الجامعة الجديدة * الاسكندرية * 2008م * بدون ط * بدون ج .

22. محسن خليل القضاء الاداري ورقابته على أعمال الإدارة *منشأة المعارف * بدون مكان نشر *1996م * ط1 * بدون ج .

23. محمد رفعت عبد الوهاب القانون الاداري * دار المطبوعات الجامعية * الاسكندرية* بدون ت * بدون ط * بدون ج .

24. محمد عبد المجيد أبو زيد القضاء الإداري * دار الثقافة العربية *بدون مكان نشر * 2005م * بدون ط * بدون ج .

25. محمد فؤاد مهنا مبادئ وأحكام القانون الاداري * مؤسسة شباب الجامعة * مصر * 1973م * بدون ط * بدون ج .

26. محمد محمود أبو قصيصة مبادئ القانون الاداري السوداني * بدون ناشر * بدون مكان نشر* 1999م * ط2 * بدون ج.

7. محمود عاطف البنا الوسيط في القانون الاداري * دار الفكر العربي * بدون مكان نشر * بدون ت * بدون ط * بدون ج.

28. مصطفى أبو زيد فهمي القانون الاداري * بدون مكان نشر * بدون ناشر* 1997م * ط3 * بدون ج .

29. ميرغني عبد الله داؤود مبادئ القانون الإداري * دار النهضة العربي * القاهرة * بدون ت * بدون ط * بدون ج .

30. النذير حامد الفكي القضاء الاداري في الشريعة الاسلامية والقانون السوداني * المكتبة الوطنية * السودان * 2912م* ط1 * بدون ج .

31. يس عمر يوسف مبادئ القانون الاداري والقضاء الاداري * دار النهضة العربي * بدون مكان نشر * 2005م * بدون ط * بدون ج .

32. يوسف حسن بشير القانون الإداري * بدون ناشر * الخرطوم * 1997م * ط1 * بدون ج .

33. يوسف عثمان القرار الاداري* بدون ناشر * بدون مكان نشر * 1991م * ط1 * بدون ج .

خامساً : مجلات الأحكام القضائية :

1/ مجلة الأحكام القضائية 1975م .

2/ مجلة الأحكام القضائية 1986م .

3/ مجلة الأحكام القضائية 1987م .

4/ مجلة الأحكام القضائية 1990م .

5/ مجلة الأحكام القضائية 1996م .

6/ مجلة الأحكام القضائية 1998م .

7/ مجلة الأحكام القضائية 2003م .

8/ مجلة الأحكام القضائية 2004م .

9/ مجلة الأحكام القضائية 2005م .

10/ مجلة الأحكام القضائية 2006م .

11/ مجلة الأحكام القضائية 2007م .

12/ مجلة الأحكام القضائية 2009م .

سادساً : المواقع الالكترونية :

1/ www.wikipedia.com محرك البحث أبو الدرداء يوم 2015/11/14م الساعة 2:7م .

2/ www.wikipedia.com محرك البحث أبو موسى الأشعري يوم 2015/11/12م الساعة 1:36 م .

3/ www.wikipedia.com محرك البحث المهتدي يوم 2015/11/12م الساعة 1:57 م .

4/ www.wikipedia.com محرك البحث شريح يوم 2015/11/12م الساعة 1:35م.

5/ www.sahapa.rasoolon.com يوم 2015/11/12م الساعة 12:00م .

6/ www.sahada.rahoolon.com محرك البحث عبد الله بن أبى السرح يوم 2015/11/12م / الساعة12:00 مساء .

فهرس المواضيع :

م	الموضوع	رقم الصفحة	
		من	إلى
1	الإهداء	أ	
2	الشكر والتقدير	ب	
3	الخطة	ج	د
4	مستخلص البحث	هـ	ز
5	المقدمة	1	
6	هيكل البحث	2	3
7	**الفصل الأول : ماهية ونشأة وتطور القانون الإداري**		
8	**المبحث الأول : مفهوم القانون الإداري**		
9	المطلب الأول : تعريف القانون الاداري لغة واصطلاحاً	5	7
10	المطلب الثاني : تعريف القانون الإداري قانوناً و قضاءاً	8	12
11	**المبحث الثاني : نشأة القانون الإداري وتطوره في الأنظمة القانونية**		
12	المطلب الأول: نشأة القانون الإداري و تطوره في الإسلام	13	16
13	المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري و تطوره في فرنسا و مصر	17	21
14	المطلب الثالث: نشأة القانون الإداري و تطوره في انجلترا و السودان	22	26
15	**المبحث الثالث : تعريف القرار الإداري و عناصره**		
16	المطلب الأول : تعريف القرار الإداري لغة و اصطلاحا	27	30
17	المطلب الثاني : عناصر القرار الإداري	31	36
18	**الفصل الثاني: عيب عدم الاختصاص**		
19	**المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص**		
20	المطلب الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص في اللغة و الاصطلاح و الفقه	38	40
21	المطلب الثاني: تعريف الاختصاص في القانون	41	48
22	**المبحث الثاني: مصادر الاختصاص**		

23	المطلب الأول: المصادر المباشرة	50	52
24	المطلب الثاني : المصادر غير المباشرة	53	56
25	**المبحث الثالث: أنواع الاختصاصات**		
26	المطلب الأول: الاختصاص الشخصي	57	59
27	المطلب الثاني : الاختصاص الموضوعي	60	66
28	المطلب الثالث: الاختصاص الزماني	67	71
29	المطلب الرابع: الاختصاص المكاني	72	74
30	**المبحث الرابع: صور عيب عدم الاختصاص**		
31	المطلب الأول : عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)	75	80
32	المطلب الثاني: عدم الاختصاص البسيط	81	82
33	**الفصل الثالث: شروط عيب عدم الاختصاص و الآثار المترتبة عليه**		
34	**المبحث الأول: الشروط التى يجب توافرها لرفع الدعوى**		
35	المطلب الأول :المصلحة	84	96
36	المطلب الثانى:الميعاد	97	105
37	**المبحث الثانى : الآثار المترتبة على رفع الطعن**		
38	المطلب الأول: طبيعة وقف التنفيذ	106	108
39	المطلب الثانى:شروط وقف التنفيذ	109	113
40	المطلب الثالث : أثر الحكم بوقف التنفيذ	114	
41	**المبحث الثالث:قبول دعوى الطعن**		
42	المطلب الأول:الإلغاء	115	117
43	المطلب الثانى:التعويض	118	119
44	المطلب الثالث:المنع	120	121
45	المطلب الرابع: التقرير	122	123
46	النتائج	124	125
47	التوصيات	126	

48	قائمة المراجع والمصادر	127	134
49	فهرس المواضيع	135	137